

Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de *Espírito Santo Mesquita*)

CAP. VIII — I PARTE

FORMAS DE GOVÊRNO

A CONSAGRADA classificação das formas de govêrno, sustentou Lord Bryce, "divide-se entre monárquicas, oligárquicas e democráticas". Na verdade, só existe uma única forma de govêrno: a do poder exercido pela minoria, isto é, o Govêrno de Alguns. O monarca é sempre obrigado a governar conforme os desejos e por intermédio de outras pessoas e somente uma pequena parcela do que se pratica em seu nome é resultado de sua vontade. A maioria do povo não possui conhecimentos, não tem tempo e nem interêsse suficiente pelos problemas públicos, coisas que são indispensáveis para que se possa governar de fato. Suas opiniões são formadas, suas paixões excitadas, seus atos orientados por um pequeno grupo de indivíduos — pequeno em comparação com o número total de eleitores — e nada a surpreenderia mais a essa maioria do que saber o quanto é pequeno o seu número". (1)

CLASSIFICAÇÃO DOS ESTADOS

A maioria das modernas classificações de Estado tem por base o muito conhecido estudo de Aristóteles, segundo o qual a monarquia é um regime em que o poder está investido numa única pessoa; uma aristocracia é um regime em que a autoridade e o contrôle são exercidos por um pequeno grupo de indivíduos e uma democracia é um regime em que o poder é exercido pela maioria do povo. Aristóteles disse que as formas "normais" de monarquia e aristocracia são aquelas em

que os governantes exercem seus poderes em benefício da comunidade, sendo formas "pervertidas" dêsse regime a tirania, a oligarquia e a democracia, quando um único governante, um pequeno grupo ou a maioria do povo governam tendo em vista principalmente seus próprios interêsses egoísticos. Muito embora essa classificação só seja até certo ponto aplicável aos Estados modernos o atual pensamento político de tal modo nela se baseia que vale a pena mencioná-lo. As fases da análise aristoteliana têm uma atualidade que persiste em todos os momentos da vida política do mundo.

Alguns autores tentam estabelecer uma distinção entre as formas de Estado e as de govêrno, distinção esta que é difícil de sustentar e que tem significação relativamente insignificante do ponto de vista do estudo da política e do direito. O desempenho das atividades do Estado, tanto no setor interno, como no campo dos entendimentos internacionais, exige uma continuidade e estabilidade que torna conveniente e às vêzes necessário conceber-se êsse Estado como uma entidade independente de qualquer forma de govêrno. Alguns autores generalizaram essa necessidade de permanência e continuidade numa abstração — o Estado. No mais concreto sentido, porém, os Estados nos interessam como unidades políticas ativas que buscam realizar objetivos nacionais e internacionais. Para fins de análise e comparações, apresentamos aqui algumas classificações.

Muito embora os elementos essenciais do Estado sejam o território, a população e uma organização que exerça os poderes supremos ou o que se chama comumente de "soberania", existem grandes diferenças entre essas unidades políticas chamadas *Estados*. Em primeiro lugar, o termo "estado", conforme o seu emprego no campo das relações internacionais, é amplo e claro.

(1) *American Political Science Review* (fevereiro de 1909), vol. III, pág. 18.

Os Estados são classificados, do ponto de vista das unidades políticas nacionais e internacionais (2), da seguinte maneira :

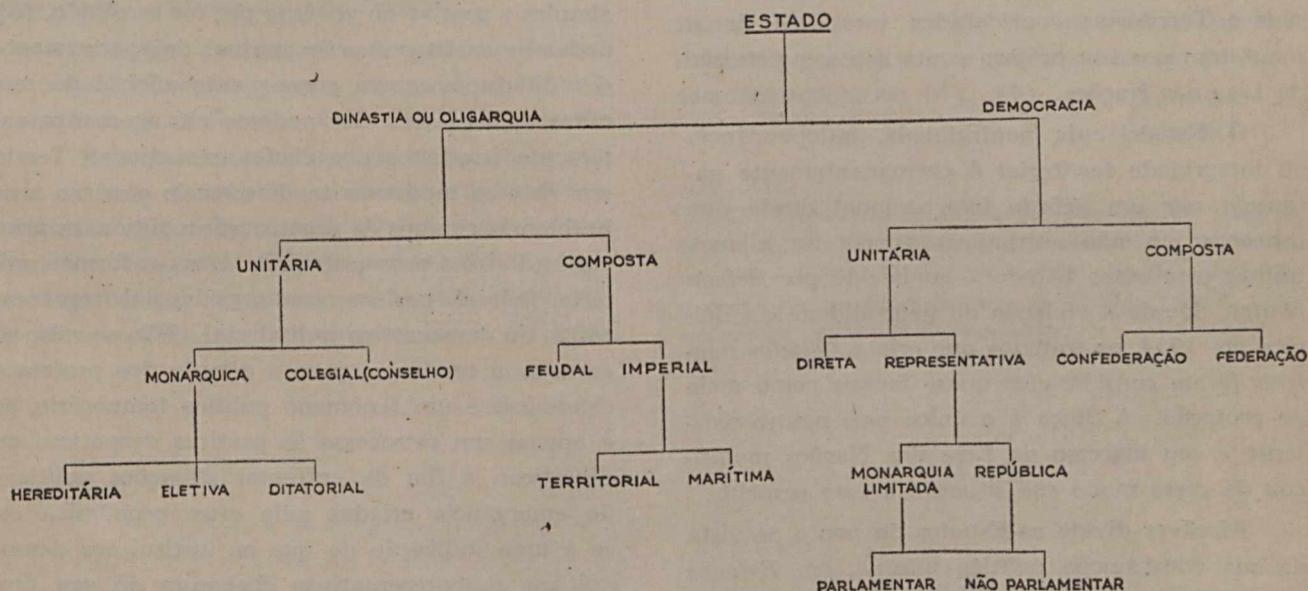
1. *Estados simples ou unitários*, com um governo soberano que representa a vontade e a autoridade da entidade;

2. *Estados compostos*, uniões ou associações de dois ou mais Estados com certas funções e órgãos de governo comuns, compreendendo (3):

a) *Confederações* — reunião permanente de Estados ligados uns aos outros para efeito de defesa e promoção do bem-estar geral. Nestas con-

dade e independência, exerceria todos os poderes, e teria suas jurisdições e direitos que não fôsem por essa carta expressamente delegados aos Estados Unidos reunidos em assembléia". Hoje não existem confederações, mas, historicamente, essa forma de organização política foi um fator importante na formação dos Estados. Exemplos recentes de confederação são a União dos Estados Americanos, formada pelos Artigos da Confederação de 1781 a 1789; a Confederação Suíça, de 1815 a 1848 e a Confederação Germânica de 1815 a 1866. A Comunidade das Nações Britânicas é, às

CLASSIFICAÇÃO DE MACIVER



A classificação exposta no gráfico baseia-se na 1) amplitude da vontade geral; 2) estrutura externa; 3) distribuição do poder; 4) derivação do poder e 5) caráter do poder. Vide *The Modern State*, de R.M. MacIver (Oxford University Press, 1926) pág. 363.

federações, o governo da união desempenha certas funções que lhe são privativamente reservadas, conservando, porém, cada Estado a sua soberania e independência. Nos Artigos da Carta da Confederação Americana formulou-se o princípio de que "cada Estado conservaria sua soberania, liber-

vêzes, chamada de "uma confederação em espírito";

b) *Uniões Federativas* — uniões permanentes de Estados não soberanos, que possuem certos poderes inerentes e inatos. A soberania ou supremacia é exercida, de fato, pelo governo federal ou nacional, muito embora os Estados sejam considerados como detentores de uma soberania definida dentro das respectivas esferas de competência. Entre as atuais federações estão a Argentina, a Austrália, o Brasil, o Canadá, o México, a Suíça, os Estados Unidos e a Venezuela. A Austrália e a Alemanha foram organizadas em federações pelas respectivas constituições depois

(2) *The Essentials of International Public Law and Organization* (The Macmillan Company, 1927) edição revista, pág. 178.

(3) Certos tipos de aliança pessoal resultante de uma união temporária de acordo com a regra das chamadas "uniões reais" (como as que existiram entre a Suécia e Noruega e entre a Hungria e a Áustria) já não mais existem.

da guerra de 1914; acontecimentos posteriores afetaram seriamente, porém, as relações entre o governo nacional e os Estados desses países, impossibilitando a continuação do regime;

3. *Estados dependentes ou semi-soberanos*

— Estados que conservam uma certa soberania e personalidade jurídica internacional, com suas relações exteriores parcialmente, pelos menos, sujeitas ao controle de um outro Estado, como

a) *protetorados* — condição adquirida, em virtude de tratado, por um Estado fraco ou dependente ou que foi colocado sob a proteção legal de um outro Estado. A Inglaterra e a França detêm mandatos de proteção sobre várias ilhas do Oceano Pacífico, e sobre várias regiões da África da mesma maneira que Cuba, Panamá e Filipinas foram protetorados dos Estados Unidos, tornando-se, porém, independentes;

b) *regime de mandato* — governo de Colônias e Territórios considerados incapazes de se manterem por sua própria conta sob a supervisão da Liga das Nações. (4)

O Estado cuja neutralidade, independência ou integridade territorial é permanentemente garantida por um acordo internacional desde que concorde em não entrar em guerra ou aliança militar com outro Estado, é conhecido por *Estado neutro*. Desde a violação da neutralidade da Bélgica em 1914, os tratados que criam *Estados neutrais* foram considerados quase inúteis como meio de proteção. A Suíça é o único país neutro existente e seu ingresso na Liga das Nações modificou de certo modo sua situação a esse respeito.

MacIver divide os Estados do ponto de vista de sua constituição política interna, em *Estados dinásticos*, incluindo os impérios e as unidades políticas controladas por uma determinada classe, e *Estados democráticos*, compreendendo as comunidades em que a vontade geral do povo constitui “a base consciente, direta e ativa da forma de governo”. De acordo com esse ponto de vista, no Estado dinástico estabiliza-se o poder e estimula-se a lealdade nacional, tendendo-se para o governo oligárquico enquanto que no Estado democrático o controle pode ser direto ou indireto e a vontade popular se manifesta através da representação popular. Tanto os Estados dinásticos como os democráticos podem ser unitários ou compostos.

Os Estados também podem ser classificados: de acordo com o princípio da autoridade, em des-

póticos, ditatoriais e democráticos; segundo a distribuição dos poderes de governo, em unitários e federais e segundo o critério de separação desses poderes, em parlamentares ou presidenciais. No grupo de Estados que, de uma maneira geral, seguem o modelo do governo nacional dos Estados Unidos, quer sejam esses Estados unitários, quer sejam federais, o sistema de governo é o presidencialista. A implantação da moderna forma de ditadura e a extraordinária expansão da autoridade dos chefes executivos nos regimes presidenciais, tornaram de certo modo formais e teóricas as primitivas classificações. Mas se o fim principal do Estado, conforme sustenta o Professor MacIver, “é implantar a democracia sob uma forma qualquer e se entendermos que essa democracia não significa, necessariamente, o domínio da maioria mas, sim, imposição efetiva da vontade geral, emprestando o povo um apoio direto e não simples e passivo ao governo por ele escolhido, (5) podemos então prever o gradual desaparecimento das ditaduras com a conseqüente adoção de medidas de limitação dos poderes até agora aparentemente irrestritos dos chefes executivos. Tendo em vista as modernas tendências do governo e os problemas comuns de organização política, as principais divisões nesse setor são entre as formas unitária, federal, parlamentar, presidencial, representativa ou democrática e ditatorial. Não se sabe ao certo se a tendência para a adoção dos processos ditatoriais é um fenômeno político temporário, se é apenas um retrocesso às práticas despóticas ou dinásticas, a fim de enfrentar situações políticas de emergência criadas pela crise econômica ou se é uma indicação de que as instituições democráticas e representativas chegaram ao seu fim, instituições essas que só os planos radicais de reforma poderiam restaurar.

FORMA FEDERATIVA DE GOVERNO

A forma federativa de governo é uma modalidade relativamente nova, de organização política. Os que elaboraram a Constituição dos Estados Unidos nesse particular tinham poucos elementos em que se apoiarem. Existiram na antiga Grécia ligas de cidades como as Ligas da Beócia e da Ática que exerciam o poder central e o controle dos negócios externos. Algumas ligas de natureza similar foram também formadas na Itália durante o período de desenvolvimento e

(4) Vide, a propósito dos *Mandatos* criados pela Liga das Nações, o capítulo XXIV.

(5) *The Modern State*, de R.M. MacIver (Oxford University Press, 1926) pág. 339.

expansão de Roma. A idéia de federação não teve em Roma uma expressão tão ativa como teve sob as condições diversas e de maior liberdade da Grécia. Na Idade Média surgiram várias uniões de cidades como as das Ligas Hanseática e Lombarda. Essas ligas mal podem ser comparadas com as federações modernas porque a maioria delas não passavam de simples confederações com laços políticos mais ou menos inconsistentes, ligando as autoridades locais à central.

O desenvolvimento da forma federal de governo em seu moderno sentido teve início com a elaboração da Constituição dos Estados Unidos. Desde então os princípios federativos vêm sendo amplamente postos em vigor na Europa e na América. Em vários planos de paz internacional e de criação de ligas incumbidas de manter essa paz, a idéia de federação mundial é, além disso, a mais generalizada dos tempos modernos.

A principal característica do governo federal é a divisão de poderes entre um governo central, de um lado, e as divisões regionais ou Estados, de outro. Recentemente, definiu-se esta divisão por meio de um documento escrito que prescreve a autoridade que cabe a cada governo. Certos poderes são, em geral, exclusivamente atribuídos ao governo central, enquanto outros são exclusivamente investidos nas autoridades locais ou esta-

duais. Há, via de regra, setores em que os poderes podem ser concomitantemente exercidos por ambos os governos. Em outros casos, os conflitos que surgem entre as diferentes autoridades no desempenho de suas funções são resolvidos pelos tribunais, considerando-se muitas vezes que a verdadeira essência do federalismo é a de ser o judiciário competente para julgar as controvérsias que surgem entre unidades de governo quanto às respectivas jurisdições. Entre os governos federais que se conformam com essa norma estão o da Argentina, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Brasil. Nos sistemas federativos implantados nos países europeus, não se prevê a delimitação de poderes pelo judiciário, conferindo-se normalmente menos autoridade aos Estados e províncias. Com a limitação da autoridade dos Estados e os privilégios concedidos ao governo central para que amplie suas funções, esse último comumente evolui no sentido da organização política de forma centralizada e unitária em vez da estritamente federativa (6).

(continua)

(6) Agradecemos a Eric A. Beecroft, do Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia, em Los Angeles, pelos dados e úteis sugestões oferecidas com respeito ao funcionamento do governo federal, principalmente no Canadá e na Austrália.