



PRESIDENCIALISMO E A DEMOCRACIA

Vera de Araujo Grillo*

O MODELO PRESIDENCIALISTA DOS ESTADOS UNIDOS

A Convenção de 1787, realizada em Filadélfia, e convocada por Washington, marca o início oficial dos debates em torno do que se considerava ser essencial em termos de governo para o novo Estado. A análise da Convenção tem trazido à tona observações divergentes, tais como as considerações dos convencionais, ora como verdadeiros semi-deuses, ora como componentes de um verdadeiro complô. Exemplo disso é um estudo do Professor Charles Beard, publicado em 1913, com o título "An Economic Interpretation of the Constitution of the United States", que narra uma espécie de conspiração de um grupo que hoje poderia ser chamado de "Establishment", isto é, os possuidores de fortunas, de bens, que seriam os beneficiários de um esquema destinado a proteger suas atividades econômicas.

Tais visões têm sofrido novas avaliações no sentido de se apreciar o verdadeiro papel dos delegados na construção da Constituição. Eram, inicialmente, 55 delegados, representando doze estados, já que Rhode Island não enviara nenhum, e 39 assinaram o documento completo. Mas, segundo Levine e Cornwell, não formavam um grupo representativo quer de interesses, quer ideológico, ou mesmo geográfico (1).

*Doutora em Direito. Professora do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI.

A história do regime presidencialista está entrelaçada com a história da formação dos Estados Unidos da América do Norte. Assim, para que seja bem entendido, é necessário que se volte às origens, e busque-se, na análise do sistema norte-americano, os pontos básicos que nortearam o aparecimento do regime de governo que acabou por servir de modelo à maioria dos países latino-americanos, em que pesem as diferenças de ordem social, econômica e histórica.

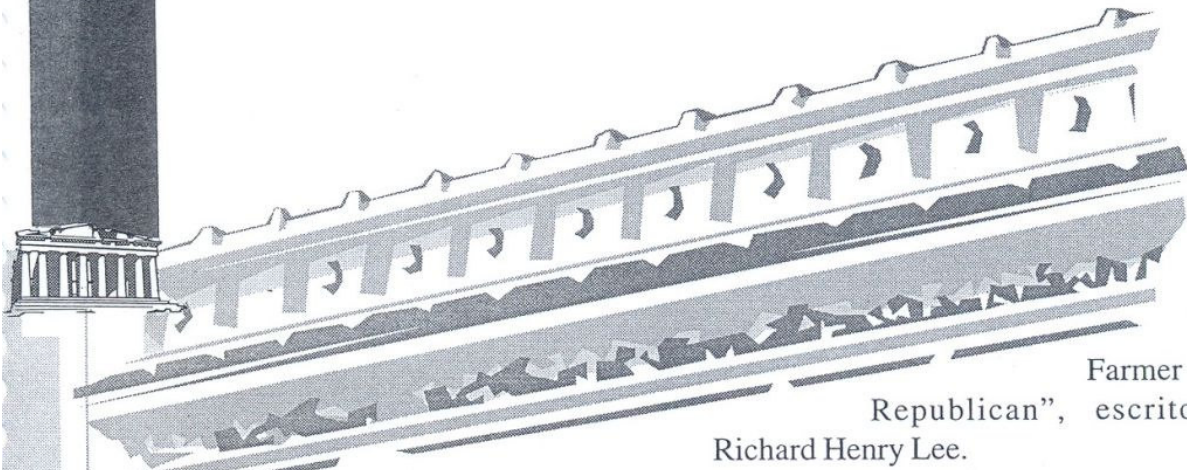
Lembram os dois autores acima citados que a separação dos poderes aparece na Constituição dos Estados Unidos não só como um modo de expressar a aversão a um executivo forte e não controlável, mas como uma crença arraigada na cultura americana, já que essa era a forma adotada nos governos estaduais e, inclusive, em associações privadas, que deixavam sempre às claras uma compartimentalização do poder.

Segundo Padover (1983), a intenção era a composição de um documento que, ao mesmo tempo, protegesse a propriedade contra a expropriação revolucionária e assegurasse a liberdade contra um governo que tivesse o poder, mas não o exercitasse de modo caprichoso ou cruel.

Assim, muito mais pesou a experiência já vivida nos estados do que alguma ligação à experiência britânica, pois é de supor que o modelo que se apresentava aos norte-americanos à época, o do governo do rei George III (1760-1820), era

1) Note-se que os delegados representantes dos estados tinham as mais variadas origens: 33 eram advogados, ou funcionários do governo treinados em leis; 44 haviam sido membros do Congresso; 21 eram considerados ricos ou muito ricos, sendo 19 proprietários de escravos e 25 haviam passado pela faculdade. Um grande número tinha conhecimentos dos clássicos, de história e de assuntos como leis e governo.


Citado por Gore Vidal. "A segunda revolução americana". Folha de São Paulo, p.A-31, 19/09/97. Trecho do ensaio publicado originalmente na edição de 05/02/81, no New York Review of Books.



Farmer to the Republican”, escrito por Richard Henry Lee.

o de um tirânico soberano que não dava satisfações de suas ações governamentais. Não havia a situação atual do rei que reina mas não governa. Na Inglaterra de então, fazia-se o desdobramento de um processo de evolução democrática que já percorrera séculos, pois o parlamentarismo, apesar de surgir no século XVIII, como instituição política só nasce no século XIX.

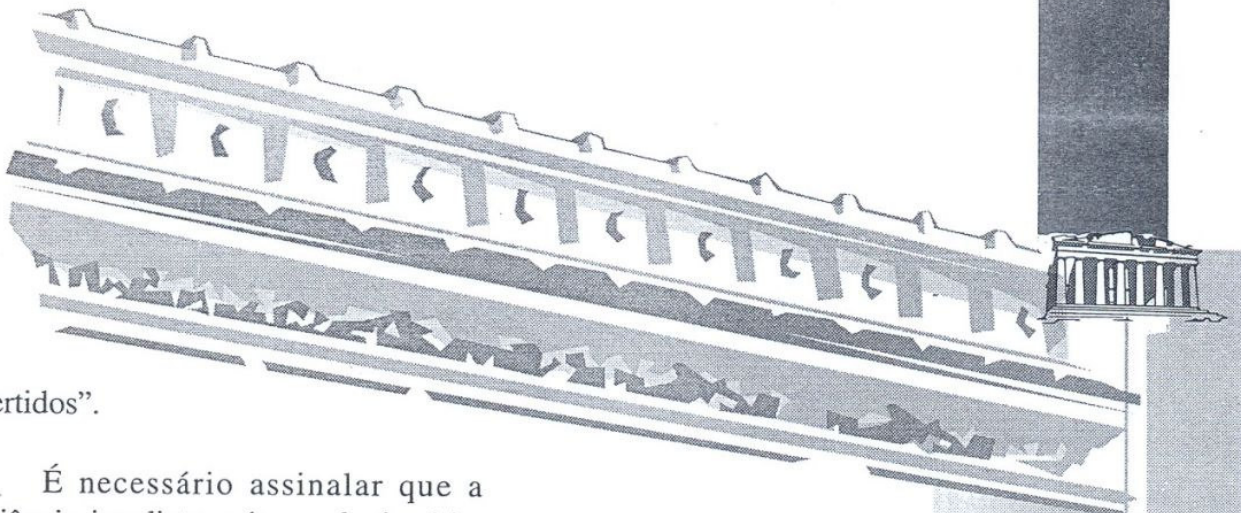
A SEPARAÇÃO DE PODERES VISTA POR HAMILTON E MADISON



Nos grandes e populosos estados, como New York e Virginia, havia considerável porção de opinião pública contra a Constituição. Levando-se em consideração que seria necessária a ratificação de 9 dos 13 estados para colocá-la em vigor, pode-se imaginar a dificuldade em conseguir-se a aprovação. Na verdade, esse choque de opiniões produziu duas importantes publicações no campo da literatura política: na defesa da Constituição “The Federalist”, 85 ensaios, a maioria produzida por Hamilton e Madison; e, criticando a Constituição como anti-democrática, “Letters from the Federal

Hamilton (1984), no Paper nº 70 de “O Federalista”, defende um governo unipessoal, ligando-o às exigências de eficiência e segurança de um Executivo. A eficiência estaria baseada na unidade, duração do mandato, adequada provisão para seu sustento e poderes compatíveis com sua missão. A segurança teria como ingredientes, no dizer de Hamilton (p.535), “uma devida dependência do povo e uma exata noção de responsabilidade”. E, assim, por todo o correr do texto, Hamilton estabelece os pontos favoráveis a um executivo não plural “quaisquer que sejam as modalidades”. Sintomaticamente, cita New York e New Jersey como exemplos de estados “que entregaram a autoridade executiva integralmente a uma única pessoa”.

Madison (1984), no Paper nº 47 de “O Federalista”, escreve sobre a separação dos poderes, menciona Montesquieu, e faz uma análise da Constituição Britânica, a qual o pensador francês usara como “espelho de liberdade política”. Ele chama a atenção para o aspecto de que um exame, mesmo rápido, da Constituição Britânica, tornará evidente que os ramos executivos, legislativo e judiciário “estão longe de ser separados, distintos uns dos outros”. A interpretação correta é a de que Montesquieu não quis dizer que não poderia haver uma “representação parcial” de um poder em outro, ou “controle mútuo” dos respectivos atos, mas, assegura Madison (p.305), “que onde ‘todo’ o poder de um dos ramos é concentrado nas mesmas mãos que enfeixam ‘todo’ o poder de outro ramo, os princípios fundamentais de uma constituição estarão



subvertidos”.

É necessário assinalar que a experiência imediata, pós-revolucionária, nos Estados Unidos da América, produziu fracos governantes e fortes legislativos. Desse modo é compreensível a preocupação que Madison (p.402) exprime em seu Paper nº 48, quando assinala que numa república representativa, onde a atuação do executivo é delimitada tanto na duração quanto na extensão de seu poder, e o legislativo é exercido por assembléia cujo credenciamento é dado por “uma suposta influência” sobre o povo e absoluta confiança em seu poderio, sendo numerosa e capaz de perceber quais as tendências que atuam sobre a massa, mas não de modo a torná-la incapaz de “perseguir os objetivos de suas ambições, é este legislativo que deve merecer as suspeitas e as preocupações do povo”.

A superioridade do Legislativo, prossegue Madison em seu alerta, está inserida na abrangência de seus poderes constitucionais, pouco suscetíveis a limitações precisas, permitindo que se intrometa, através de “medidas complicadas e indiretas”, nos outros ramos governamentais. Já os poderes Executivo e Judiciário, por terem uma maior simplicidade em sua natureza, serão imediatamente notados sempre que tentarem uma intromissão no poder Legislativo.

O “acesso ao bolso do povo”, como assinala Madison (p.403), somente permitido ao Legislativo, e a influência sobre a remuneração dos funcionários em outros ramos do poder, acentua a dependência destes e “tornam mais fáceis as usurpações”.

Tem-se, assim, aqui colocado o modo temeroso com que Madison via o crescimento do poder Legislativo, então forte e sem barreiras, a se intrometer nos outros dois poderes e a se fortalecer cada vez mais (2). Esse fato, visível na maioria dos Estados logo após a Revolução, poderia ser encarado como uma tentativa de superar o trauma vindo dos governadores reais e do próprio George III.

Na realidade, como assinala Fisher (1984), os Artigos da Confederação, em 1777, não previam um executivo em nível nacional. O Presidente do Congresso que existia então, não tinha nenhum poder Executivo e, verdadeiramente, era o Congresso Continental que abrangia o Executivo e o Legislativo. Inicialmente, o Congresso delegou um certo número de responsabilidades a alguns comitês que, não tendo desempenhado bem essas funções,

2) “A conclusão que me propus extrair destas observações é que uma simples demarcação, no papel, dos limites constitucionais dos diferentes ramos não constitui uma barreira suficiente contra as violações que dão margem a uma concentração abusiva de todos os poderes do governo nas mesmas mãos.” Hamilton, Madison, Jay, 1998, p.405.



acabaram por serem substituídos por um sistema de departamentos dirigidos por executivos, isto em 1781. Assim, ao invés de instalar um corpo executivo separado do legislativo, os Artigos da Confederação autorizaram o Congresso a fixar outros comitês e funcionários públicos civis (civil officers), quando necessário, para a administração de assuntos gerais dos Estados Unidos da América. Assim, passo a passo se estrutura uma separação de poderes, evolução dos departamentos executivos, o que caracteriza, para Fisher, a vitória não de uma doutrina abstrata, mas sim de uma “força maior” (3).

Aparentemente, de uma série de abusos do legislativo dos estados e demonstrações de incompetência do legislativo em nível nacional, acabou-se por criar uma visão diferente do executivo que afetou, especialmente, os proponentes da Constituição. Nos meses que precederam a Convenção de Filadélfia, relembra Fisher (p.22), Madison estabelece para Jefferson os elementos essenciais de um novo governo nacional, incluindo a reorganização para a provisão de ramos separados, e ele o faz, baseado mais nas necessidades administrativas do que a partir dos escritos de Montesquieu.

OS PONTOS BASILARES DO PRESIDENCIALISMO NORTE-AMERICANO

A eficiência administrativa e uma máquina governamental mais confiável, as experiências com os governos dos estados e com o Congresso Continental, haviam

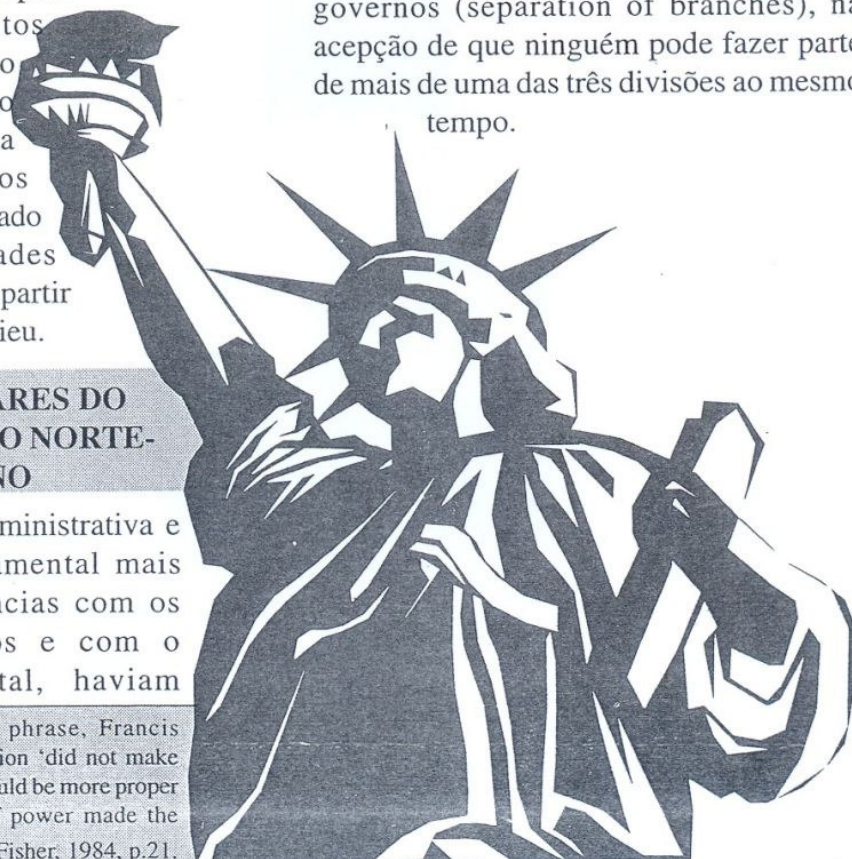
3) “In a striking phrase, Francis Warthon said that the Constitution ‘did not make this distribution of power’. It would be more proper to say that this distribution of power made the Constitution of United States”. Fisher, 1984, p.21.

convencido os constituintes americanos da necessidade de um Executivo separado. Essas eram, no entender de Fisher (p.25), as principais idéias por trás da separação dos poderes, e não a doutrina de Montesquieu, medo do poder Executivo, ou uma básica desconfiança do governo.

Realmente, para o Congresso, em 1789, tornava-se difícil a administração dos negócios nacionais como acontecera na década anterior. As complexidades do crescimento nacional, a necessidade de regulamentação econômica e novas responsabilidades internacionais, se tornaram incentivos suficientes para a garantia dos novos poderes do ramo Executivo.

Na inovação presidencialista como regime de governo, quatro itens podem ser considerados básicos:

a) Separação dos ramos dos governos (separation of branches), na acepção de que ninguém pode fazer parte de mais de uma das três divisões ao mesmo tempo.



b) A supremacia da Constituição significa que os poderes, deveres e responsabilidades dos três ramos estão delineados em uma Constituição escrita. A supremacia constitucional parece tomar o lugar da supremacia parlamentar existente na Inglaterra. Entretanto, por ser um documento curto, hermético em algumas passagens, a própria descrição dos três poderes não está livre de ambigüidades.

c) O princípio dos freios e contrapesos (checks and balance) que, segundo a denominação de Madison (Paper nº 47) seria o "partial agency" que dá, a cada ramo do poder, poder suficiente sobre os outros, tornando-os capazes de se protegerem dos avanços de um poder sobre o outro. Em tese, a partir desse raciocínio, nenhum poder pode arrogar-se o domínio de outro poder.

d) O poder de revisão judicial da Suprema Corte é o quarto elemento a caracterizar o sistema de governo americano. O princípio foi inserido na prática constitucional americana desde 1803, com o caso *Marbury v. Madison*, fazendo da Corte um "formidável" terceiro "partner" do sistema governamental.

Torna-se evidente que os elementos do presidencialismo norte-americano acima citados, e que o caracterizam, mesmo quando repetidos em outros países com igual regime de governo, acabam por funcionar de modo diferente. Aí entram como diferenciadores os contextos político, social e econômico.

PRESIDENCIALISMO, SEPARAÇÃO DE PODERES E DEMOCRACIA



As inovações introduzidas no novo sistema de governo inaugurado nos Estados Unidos da América do Norte, entre elas uma forma de separação de poderes, prendem-se não só à necessidade de manutenção do status quo, mas também a uma tentativa de isolar o Congresso, que, àquela altura, aparecia como um órgão extremamente poderoso, capaz de absorver as prerrogativas do Executivo e do Judiciário.

Das leituras que se fazem sobre esse assunto fica clara a idéia de que o pensamento reinante era a criação de um executivo unipessoal, ao mesmo tempo em que o legislativo era visto com desconfiança, já que aí o poder era exercido por assembleia, credenciada por uma "suposta influência" sobre o povo, e capaz de perceber quais as tendências que atuam sobre a massa, como assinalava Madison. O perigo é percebido com clareza, e o temor de que se tornasse um poder incontrolável perpassa alguns escritos a respeito.

A introdução da separação de poderes na Constituição norte-americana é causada muito mais pelo medo da democracia, vista aqui como a influência direta do povo sobre os governantes, a partir de sua escolha e eleição, e que assustava tanto os convencionais quanto a idéia da implantação de uma monarquia (4). Assim, o

4) Sobre o assunto, isto é, o "medo da democracia", Padover (1983, p.11), revela: Elbridge Gerry, delegado de Massachussets, observou: "The evils we experience flow from the excess of democracy". Rufus King, seu colega de delegação, concorda. Já Alexander Hamilton fala sobre "the imprudence of democracy, because the people seldom judge or determine right". A defesa da democracia se faz com poucos adeptos, assinala Padover: George Mason, da Virginia, James Wilson, da Pennsylvania: "No government could long subsist without the confidence of the people"; ou James Madison, da Virginia: "The great fabric to be raised, would be more stable and durable if it should rest on the solid foundation of the people themselves"; e Benjamin Franklin, que acreditava numa democracia completa, dando a cada um o direito de votar e eleger o governo.



esquema de um governo com seu poder dividido em três ramos amenizava os perigos não só da existência de um “rei”, mas da influência do povo, de modo efetivo, na condução do governo. O estabelecimento dos modos de eleição do presidente (indireto) e os freios e contrapesos dentro do próprio sistema atenuavam qualquer tipo de influência popular considerada indesejável.

Por outro lado, o entendimento de que a posse de propriedades era um direito, e a proteção desse direito uma finalidade importante do governo, estava embutido em discussões durante a Convenção, e se apresentava nas constituições estaduais e nas cartas de direitos adotadas durante o período revolucionário. A idéia da inviolabilidade do direito de propriedade se faz presente e é defendida quer pelos que apoiavam a Constituição, quer pelos anti-federalistas. Vale à pena transcrever o que diz Plattner (1986, p.37):

“Os fins políticos que estes princípios econômicos se destinavam a servir eram agora objetivos liberais tradicionais de liberdade e prosperidade. A prosperidade nacional é produto de engenho individual, apoiado pela segurança garantida à propriedade privada. A liberdade se torna possível porque, dadas as instituições políticas adequadas (governo representativo, separação dos poderes e um território grande), os homens dedicados a buscas engenhosas podem em grande parte seguir seu próprio caminho.”

No mesmo sentido, e de modo mais contundente, Parenti (1986, p.237) considera que a intenção dos autores da Constituição foi muito mais conter a democracia, “em vez de dar-lhe rédeas livres, e diluir a vontade democrática, em vez de mobilizá-la”. Essa análise de Parenti transcende o tempo da Convenção e dos

Fundadores, para afirmar que o “desígnio elitista da Constituição” permanece e funciona do mesmo modo como foi concebido, servindo como “manto legitimador” para os interesses dos proprietários. A esse respeito não se pode esquecer que, por volta de 1787, em New York, por exemplo, os requisitos de propriedades fizeram com que mais ou menos 1/3 da população masculina e branca não pudessem gozar de direitos políticos. Esses requisitos eram “tão excessivos” que a maioria dos eleitores se via privada da possibilidade de candidatar-se à ocupação de cargos públicos (5).

Dentro desse quadro, não é de espantar que “os bem sucedidos” considerassem conveniente aos seus interesses um governo nacional, receosos de perder o controle dos governos de seus estados, dado o crescente perigo de insurgência, percebido na parte mais pobre do povo. Este governo central seria “menos acessível à plebe” e, por conseqüência, estaria mais capacitado a oferecer “as proteções” que a classe mais privilegiada necessitava e exigia. A revolta, em 1787, de agricultores do oeste de Massachussets, sob a liderança de Daniel Shays, abafada de modo violento pela milícia estadual, foi um sinal de alerta para os Fundadores.

Parenti assinala que as questões relacionadas com a capacidade de o novo governo “proteger os interesses de propriedade” foram acertadas com rapidez e pouco debate. Já as outras questões referentes à escolha do chefe do executivo, funcionamento e organização do legislativo, isto é, aquelas que diziam respeito às estruturas e autoridade do novo governo,

5) “Assim, um membro do legislativo de Nova Jersey tinha de valer pelo menos mil libras esterlinas, enquanto os senadores da Carolina do Sul deviam possuir propriedades no valor de pelo menos 7 mil libras esterlinas, livres de dívidas” (Parenti, 1986, p.240).




foram as que mais ocuparam o tempo dos delegados.

Afirma ainda que as inovações destinadas a conter a maioria e também a “fragmentar o poder sem democratizá-lo”, fizeram-se a partir da separação das funções do Executivo, do Legislativo e do Judiciário e, através de um sistema de controle mútuo entre esses três ramos do poder, incluindo eleições escalonadas, veto do Executivo, confirmação de nomeações e ratificações de tratados pelo Senado, e Legislativo bicameral.

Vendo de outro ângulo, Diamond (1986, p.234) diz: “Os Fundadores tencionavam criar, e criaram, uma Constituição inteiramente democrática”, e os dispositivos institucionais nela introduzidos se destinaram a proteger a liberdade “contra uma vontade imoderada da maioria”.

Na análise que se faz do surgimento do regime presidencialista nos Estados Unidos da América do Norte, parece ser de meridiano entendimento que, em determinado momento da vida daquele país, o estabelecimento de um poder central esteve ligado às necessidades de controle dos estados formadores da União, alguns com Constituições muito mais avançadas no aspecto de participação popular (como a da Pensilvânia), e cujos legislativos estavam por demais influenciados pelos eleitores. Dessa forma, a “maioria da vontade moderada” encontrou um meio “democrático” para a manutenção do status quo.

Por último, complementando esta análise, deve-se mencionar que, diferentemente do que ocorria, à época, na Inglaterra, onde a Câmara dos Comuns cada vez mais se tornava influente, nos Estados



Unidos se reservou ao Senado as maiores prerrogativas, cabendo-lhe, inclusive, o controle de atos importantes do Presidente da República, como a nomeação de funcionários do Executivo e dos Juizes da Suprema Corte. Escolhidos indiretamente, através das legislaturas estaduais, os componentes do Senado, em 1787, para serem eleitos tinham que sofrer uma espécie de qualificação de propriedade. Apenas em 1913, através da Emenda Constitucional nº XVII, os senadores passaram a ser eleitos diretamente pelo povo.

Madison (p.49) afirmava que “no governo republicano predomina necessariamente a autoridade legislativa”, sendo a solução para este “inconveniente” a repartição dessa autoridade “entre diferentes ramos” e com o uso de diferentes maneiras de eleição e “distintos princípios de ação”.

Eis porque, afirma-se no início, o regime presidencialista, inovação dos Estados Unidos adotada em quase toda a América Latina, produziu diferentes resultados em cada país. Não se repetem, em nenhum deles, as condições históricas, econômicas, sociais e políticas que fizeram nascer o novo regime de governo.

Mas, mesmo com a disparidade de resultados e com a tendência de se fazer do presidencialismo um passo em direção a governos autoritários, não se pode negar o brilhantismo dos Fundadores ao conduzirem a nação americana para a aceitação de uma inovação que marcaria a História como uma das mais brilhantes composições de engenharia política, que tem resistido ao tempo modificando-se quando necessário e adaptando-se aos anseios mais atuais da sociedade a que serve.



BIBLIOGRAFIA

BEARD, Charles. An economic interpretation of the Constitution. New York: Macmillan, 1913.

DIAMOND, Ann Stuart. Apropriada, embora democrática. In: GOLDWIN, Robert A., SCHAMBRA, William A. (Ed.) A Constituição Norte-Americana. Rio: Forense, 1986.

FISHER, Louis. The principle of separated powers. In: PILE, Christopher, PIOUS, Richard. (Ed.) The President, Congress and the Constitution. New York: The Free Press, 1984.

HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. O Federalista. Brasília: Ed. UnB, 1985.

LEVINE, Erwin, CORNWELL Jr. An introduction to american government. New York: Macmillan Publishing, 1975.

PADOVER, Saul K. The living U.S. Constitution. 2ª ed. New York, New York: New American Library, 1983.

PARENTI, Michel. A Constituição como um documento elitista. In: GOLDWIN, Robert A., SCHAMBRA, William A. (Ed.) A Constituição Norte-Americana. Rio: Forense, 1986.

PLATTNER, Marc F. A democracia norte-americana e o espírito aquisitivo. In: GOLDWIN, Robert A., SCHAMBRA, William A. (Ed.) A Constituição Norte-Americana. Rio: Forense, 1986.

