

# Sistemas de Governo e Controle do Poder

EDUARDO K. M. CARRION

Professor Titular de Teoria Geral do Estado  
e de Direito Constitucional da Faculdade  
de Direito da UFRGS

## S U M A R I O

*I — Introdução. II — Fortalecimento do Legislativo e Fiscalização do Executivo. III — Controle Social da Administração Pública.*

### I — Introdução

O regime parlamentarista de governo traduziu historicamente a supremacia do Parlamento, instrumento para a conquista do poder político por parte da burguesia emergente em sua luta contra a aristocracia, por um lado, e o Monarca, por outro. Nem sempre, porém, as assembléias representativas encarnaram a suprema autoridade no Estado. Isto seria obra de um longo processo, cujas origens remontam à Idade Média. Inicialmente, aquelas assembléias contentavam-se em apenas consentir novos subsídios e apresentar queixas ou petições ao poder real. Com o tempo, são associadas ao exercício da função legislativa, consumando-se o processo quando do deslocamento do exercício da função executiva do Monarca para um Gabinete politicamente responsável perante o Parlamento. A Coroa torna-se assim cada vez mais dependente do Parlamento. Esta evolução variaria consideravelmente conforme o país e segundo as alianças políticas estabelecidas pelos principais protagonistas da cena política.

A *responsabilidade política* do Executivo perante o Legislativo constitui o elemento essencial do parlamentarismo. Como se sabe, o Executivo, num regime parlamentarista, é dualista: o Chefe de Estado — Monarca, numa Monarquia, e Presidente, numa República — e o Chefe de Governo ou Primeiro-Ministro, verdadeiro centro político do Executivo num parlamentarismo clássico. Nesta forma de governo, o Primeiro-Ministro é indica-

---

Texto apresentado no 12.º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Águas de São Pedro, SP, outubro de 1988.

do pelo Chefe de Estado dentro da maioria parlamentar, devendo submeter seu programa de governo ao Legislativo. Este pode, a qualquer tempo, destituí-lo através da aprovação de uma moção de desconfiança. Convém lembrar que este jogo da responsabilidade política é exercido pelos representantes diretos da nação. Neste sentido, o parlamentarismo caracteriza-se como um sistema de governo de preponderância do Legislativo. Mesmo na eventualidade da dissolução do Legislativo pelo Executivo, segundo mecanismo de controle de um poder sobre o outro no parlamentarismo, a solução final do conflito entre os dois poderes é democraticamente remetida ao eleitorado, através de novas eleições legislativas.

No presidencialismo, inexistente instrumento análogo. O *impeachment* configura-se como um mecanismo de julgamento por crime de responsabilidade cometido por determinadas autoridades, em função mesmo da natureza do cargo exercido, não guardando proporção com a responsabilidade política do Executivo perante o Legislativo, existente no regime parlamentarista. Nada mais lógico, portanto, que, no presidencialismo, a responsabilidade política do Executivo dê-se diretamente perante o eleitorado, através de eleições diretas para a Presidência. Transformou-se na forma consagrada para manter o controle e a representatividade do Executivo num regime presidencial, caracterizado como de separação rígida entre os poderes. Mesmo nos Estados Unidos da América, trata-se efetivamente de eleições diretas para a Presidência. A intenção dos constituintes norte-americanos foi, é verdade, a de instituir um sistema de sufrágio indireto para a indicação do Presidente. Entretanto, estabeleceu-se progressivamente, com a democratização do regime político, um sistema de eleição popular do detentor do Executivo.

Na análise da questão, não podemos esquecer que alguns parlamentarismos passaram a adotar a indicação direta do detentor do Poder Executivo. Na França, na Áustria, em Portugal, na Finlândia, na Irlanda e na Islândia, o Presidente é eleito pelo sufrágio universal direto. Esta modalidade de indicação do Presidente representa uma infração à lógica do sistema parlamentarista, levando muitas vezes ao fortalecimento do Executivo, agora também representante da soberania popular, em detrimento do Legislativo, e, dentro do Executivo, ao fortalecimento do Chefe de Estado em detrimento do Chefe de Governo. Os poderes formais do Presidente tendem, assim, a ser, com o voto popular, poderes reais, inclusive a prerrogativa de dissolução do Parlamento. Aliás, estes parlamentarismos podem facilmente evoluir no sentido da hipertrofia do Executivo. Mesmo na Inglaterra, ocorre efetivamente a indicação direta de detentor do Executivo, neste caso o

Primeiro-Ministro. Como se trata de um sistema bipartidário de fato, onde dois grandes partidos monopolizam o eleitorado ou a representação parlamentar, conseqüência, entre outras coisas, da adoção do escrutínio majoritário, o chamado "voto distrital" entre nós, as eleições legislativas têm como resultado a indicação efetiva do Primeiro-Ministro. Mais ainda: na Inglaterra, ocorre mesmo uma verdadeira confusão dos poderes, o Legislativo passando a ser, em função da existência de uma maioria parlamentar estável durante toda a legislatura, uma simples caixa de ressonância das decisões do Executivo, personalizado pelo Gabinete (a denominada "ditadura do Gabinete"). Aliás, poder-se-ia afirmar que o Primeiro-Ministro inglês, detentor do Executivo num regime parlamentarista, possui paradoxalmente maiores prerrogativas e competências do que o Presidente norte-americano, detentor do Executivo num regime presidencial. De qualquer forma, a indicação direta do detentor do Executivo, além de representar inegavelmente um mecanismo democrático, possibilita quase sempre uma escolha também direta por parte do eleitorado do programa de governo de sua preferência, talvez uma das principais virtudes do sistema presidencial.

Se o regime parlamentarista de governo traduziu historicamente a supremacia do Parlamento, instrumento para a conquista do poder político por parte da burguesia emergente, como se disse acima, observamos, desde o início deste século, nas democracias liberais, o gradativo fortalecimento do Executivo e correspondente enfraquecimento do Legislativo. Resultado em grande parte da própria ampliação das funções do Estado contemporâneo, intervencionista nos planos econômico, social e mesmo cultural. Em outros termos, o atual Executivo não se contenta mais em apenas executar ou administrar, agregando-se à tradicional função executiva a denominada função governamental, inclusive o poder regulamentar, ou seja, a prerrogativa de elaborar legislação. Mas há igualmente motivos políticos e não apenas "técnicos" para essa evolução. A partir do final do século passado e início deste, as classes trabalhadoras, com a conquista do sufrágio universal e organizadas em seus sindicatos e partidos políticos, tiveram finalmente acesso ao Parlamento, parecendo poder ameaçar o poder burguês ou, pelo menos, desestabilizá-lo, sobretudo no contexto de um regime parlamentarista. Essa situação levou também a uma transferência do eixo político do Estado do Legislativo, representação mais autêntica da sociedade civil, para o Executivo, representante mais fiel dos interesses dominantes.

Para Maurice Duverger, a distinção clássica entre parlamentarismo e presidencialismo jamais teve a importância que lhe foi atribuída. A

verdadeira distinção, segundo o autor, residiria naquela existente entre *regimes de governo de legislatura*, elevados ao poder pelos eleitores, e *regimes onde os governos resultam de combinações elaboradas pelos estados-maiores partidários e são eventualmente destituídos por combinações análogas*. Os regimes de governo de legislatura, caracterizados pelo reforço do Executivo, enquadrar-se-iam em três modalidades básicas: *parlamentarismo majoritário* (nas hipóteses tanto de bipolarização como de bipartidarismo ou de existência de “partido dominante”), caso da Inglaterra, República Federal da Alemanha e Índia, entre outros; *regime semipresidencial*, caso da França, por exemplo; e *regime presidencial*, caso dos Estados Unidos da América. Quanto ao outro tipo de regime, o parlamentarismo clássico, caracterizado pela supremacia do Parlamento, ainda encontraríamos na Itália e em alguns outros poucos países. No parlamentarismo majoritário e no regime semipresidencial, que derivam do parlamentarismo clássico, o voto de censura teria mesmo caído em desuso. Num certo sentido, a independência do Legislativo seria melhor assegurada no regime presidencial.

Ao tratar-se dos sistemas de governo com relação à experiência nacional, caberia lembrar a lição de José Honório Rodrigues para quem as falhas não estão na forma de governo, mas no dissídio entre poder e sociedade. Na realidade, se um determinado sistema de governo puder eventualmente apresentar-se como mais eficiente para os objetivos democráticos, principalmente pelo asseguramento das prerrogativas tradicionais do Parlamento, virtual ou pretense representante da soberania popular, mais importantes e decisivas neste sentido serão a existência e a consolidação de mecanismos de efetivo controle e de real participação populares, de maneira a permitir que os próprios poderes sejam uma expressão mais autêntica da sociedade.

Nossa tradição de um Executivo forte e de um Legislativo fraco resulta diretamente daquele dissídio que se enraíza em última análise nas características de nosso Estado desde o Brasil Colônia. Assim, o presidencialismo adotado quando da República é antes um prolongamento do que uma ruptura com o parlamentarismo imperial, constituído pelo denominado “poder pessoal” do Monarca. Justifica-se, assim, plenamente, a expressão Sua Majestade, o Presidente do Brasil, empregado por autor inglês no início deste século. Em outros termos, deveríamos falar, no nosso caso, em *presidencialismo* e não propriamente em regime presidencial (segundo Maurice Duverger, “o presidencialismo constitui uma aplicação deformada

do regime presidencial clássico, pelo enfraquecimento dos poderes do Parlamento e a hipertrofia dos poderes do Presidente: daí seu nome”).

Durante a experiência populista, o Legislativo tendeu a caracterizar-se como um reduto mais conservador diante de um Executivo de base mais popular. Conservadorismo este do Legislativo não só em função do bicameralismo que, no nosso caso, implica a existência de uma Câmara Alta, o Senado Federal, de recrutamento mais conservador do que a Câmara dos Deputados, e, ao contrário do caso alemão, com amplas prerrogativas legislativas, mas também da modalidade brasileira de representação proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados. Nesta, os Estados mais populosos e, geralmente, mais urbanizados e industrializados, os Estados mais politizados em suma, são invariavelmente sub-representados, enquanto que os Estados rurais e atrasados são sempre sobre-representados. Somente por ocasião das eleições para a Presidência, o voto de todos os cidadãos passa a possuir o mesmo peso e valor, evitando as desigualdades de representação entre os Estados. Foram eleitos, assim, candidatos de forte teor urbano e apelo popular. Isto sem considerar o predomínio na época do eleitorado rural e o controle do voto rural pelas oligarquias agrárias através do fenômeno do “coronelismo”. Entende-se, assim, que a adoção do parlamentarismo, transferindo o centro político do Executivo para um Primeiro-Ministro responsável politicamente face ao Legislativo, se configurasse como um expediente conservador para resolver a crise política provocada pela renúncia do Presidente da República em 1961.

As considerações acima levam-nos a ser pelo menos prudente, tratando-se de parlamentarismo. A opção por este sistema de governo pode ter a conotação de enfatizar o papel e de reforçar as prerrogativas do Parlamento, virtual ou pretense representante da soberania popular, como se salientou, face a uma tradição de hipertrofia do Executivo. Entretanto, após uma experiência secular, o parlamentarismo sofreu alterações e modificações que, em alguns casos, descaracterizaram o modelo original de um Parlamento soberano e proeminente e de um Executivo subordinado àquele. A defesa do papel e das prerrogativas do Parlamento dependerá então não só da forma de governo adotada, como também do regime eleitoral empregado e do sistema partidário existente, entre outras coisas. Um parlamentarismo com eleições diretas para a Presidência ou com voto distrital poderá ter os efeitos inversos aos declarados ou almejados, aproximando-o da prática presidencialista criticada e condenada. Além disto, um parlamentarismo bicameralista pode reeditar o parlamentarismo conservador

de outrora, salvo se reduzidas as atribuições do Senado Federal à matéria exclusivamente federal e se excluída sua participação do jogo da responsabilidade política do Executivo perante o Legislativo. Da mesma forma, a manter-se a atual modalidade de representação proporcional, sem aperfeiçoá-la no sentido de uma representação estadual na Câmara dos Deputados efetivamente proporcional ao número de habitantes ou ao número de eleitores dos Estados-Membros da Federação. Demais, dependendo ainda do tipo de parlamentarismo, a Presidência da República, a Chefia de Estado, pode transformar-se num Poder Moderador, aparentemente representação de um Estado pretensamente neutro, distinto do Governo, mas na realidade órgão de tutela, substituindo-se à soberania popular e eventualmente monopolizando atribuições nas áreas de política externa, defesa nacional e liberdades públicas. Com a agravante de a Chefia de Estado ser, num regime parlamentarista, irresponsável politicamente, tanto face ao Parlamento como face ao eleitorado. Seria ainda de se perguntar, numa sociedade com profundos e graves problemas sociais como a nossa, se um Executivo presidencial, com a indispensável legitimidade assegurada por eleições diretas, hipótese do presidencialismo, não poderia eficazmente implementar as alterações estruturais que se fazem urgentes e necessárias.

Parece haver unanimidade com relação à necessidade de superarmos nosso presidencialismo tal como vem sendo praticado. As alternativas são diversas, desde a experiência de um autêntico regime presidencial até a adoção de um parlamentarismo clássico. Antes de tudo, cabe reformar o Legislativo e limitar o Executivo. Caso mantido o bicameralismo, em consequência inclusive da retomada do federalismo, o Senado Federal, representação dos Estados, hoje com maiores competências constitucionais do que a própria Câmara dos Deputados, representação popular, deve ter reduzidas suas atribuições às matérias que digam fundamentalmente respeito à Federação, sob pena de transformar-se numa Câmara de veto às iniciativas inovadoras da Câmara dos Deputados. Esta, por sua vez, deve ter revista sua atual composição de forma a estabelecer-se uma exata proporcionalidade na representação dos Estados. As funções de legislação do Congresso Nacional devem ser recuperadas, suas funções de fiscalização do Executivo, ampliadas. Em consequência, o Executivo deve ter reduzidas suas funções de legislação. Além disso, devem-se criar, paralelamente aos mecanismos de fiscalização do Executivo por parte do Legislativo, efetivos instrumentos de controle social da administração pública.

Com isso, voltamos à preocupação primeira. O parlamentarismo, como a língua de Esopo, pode ser tanto a melhor como a pior das coisas. As

falhas não se encontram no sistema de governo, mas principalmente no dissídio entre poder e sociedade. Se o parlamentarismo pode eventualmente representar o melhor instrumento para a preservação da proeminência e da soberania do Parlamento, somente a efetiva democratização do Estado permitirá que as instituições políticas adotadas, seja sob a forma parlamentarista, seja sob a forma presidencialista, estejam efetivamente sob controle da sociedade.

## II — *Fortalecimento do Legislativo e Fiscalização do Executivo*

Parece haver uma consciência generalizada da necessidade de fortalecimento do Legislativo, como condição para um aprofundamento da experiência democrática. Independentemente do sistema de governo adotado (presidencialismo mitigado, parlamentarismo puro, sistema híbrido), impõe-se a superação de nossa nefasta tradição de um Executivo hipertrofiado e de um Legislativo emasculado que, até agora, tem favorecido o autoritarismo e a irresponsabilidade governamentais.

Nas modernas democracias, três têm sido as funções precípua do Legislativo: *elaboração da legislação*, tanto de ordem constitucional (Emendas à Constituição), como de natureza infraconstitucional (Leis ordinárias); *debate político* e *controle do Governo*. A tendência crescente desde o início deste século à ampliação da esfera de atuação legislativa do Executivo, em consonância aliás com a mudança de natureza do Estado Contemporâneo, intervencionista nos planos econômicos, social e mesmo cultural, tem relativizado cada vez mais o papel do Legislativo no que se refere à elaboração da legislação. Esta ampliação reflete-se tanto na existência de espécies normativas diretamente elaboradas pelo Executivo (decretos-leis, leis delegadas, regulamentos autônomos etc.), como também em sua participação no processo de elaboração da lei ordinária (iniciativa e veto, principalmente). Assim, a quase totalidade das leis ordinárias aprovadas tem geralmente sua origem no Executivo. Salienta-se, porém, que o Legislativo mantém a decisão política final em matéria de lei ordinária (discussão, votação e, eventualmente, derrubada do veto). Para fazer face a este quadro de degenerescência da atividade legislativa do Legislativo, cabe reduzir, mesmo reconhecendo a necessidade, para além dos simples regulamentos de execução, subordinados à lei ordinária, de uma capacidade normativa de conjuntura, sobretudo no âmbito econômico, a esfera de atuação legislativa do Executivo. Ademais, de melhor aparelhar tecnicamente o Legislativo para responder com eficácia a suas funções de elaboração da legislação.

O debate político tem se caracterizado, desde as origens dos atuais Parlamentos, como uma de suas principais funções. Aliás, nos regimes autoritários, limita-se a ser, e mesmo assim quando possível, quase que sua única e exclusiva função. Neste particular, cabe igualmente fortalecer o Legislativo, alçando-o efetivamente a órgão de mediação entre a Sociedade Civil e o Estado.

Talvez seja no campo do controle do Governo onde encontraremos as maiores possibilidades de aperfeiçoamento e inovação da atividade parlamentar. A começar pela participação na própria composição do Executivo, já assegurada em grande parte, através do mecanismo de formação e da dissolução dos Gabinetes, nos sistemas parlamentaristas de governo. Mas mesmo num regime presidencial de governo, a indicação de detentores de determinados cargos de importância estratégica no Executivo poderia perfeitamente depender da referenda do Legislativo, como já ocorre nos Estados Unidos da América. Igualmente importante, revela-se o aprimoramento e a ampliação do controle legislativo com relação ao orçamento governamental, através da aprovação da lei orçamentária anual. Inclusive, o fortalecimento dos Parlamentos esteve historicamente ligado a esse controle, maior na Inglaterra, menor na França. Por outro lado, a atividade e as competências das comissões parlamentares, permanentes ou temporárias, devem ser ampliadas; a prática das "interpeleções" e da convocação de ministros e outras autoridades ao plenário do Legislativo ou de suas comissões, consolidada para que melhor se exerça o controle legislativo da atividade governamental. Há ainda um domínio onde muito resta fazer: o da *co-administração* ou da *co-responsabilidade*, associando mesmo o Legislativo na atividade governamental. Esta co-administração ou esta co-responsabilidade costuma existir no âmbito da política externa, podendo ser estendida a outras áreas como a do planejamento econômico, tão relevante para a vida social, através, por exemplo, da aprovação legislativa do programa econômico do Governo.

O fortalecimento do Legislativo em suas funções deve ser acompanhado por uma maior representatividade na sua composição e no seu recrutamento como também por uma substancial alteração no estilo de política parlamentar. A superação do estilo arcaico de fazer política, caracterizado pelo clientelismo, pelo prebendalismo e pelo personalismo torna-se condição necessária para que finalmente o Legislativo assuma a contento seu papel de mediação política já referido. Para tanto, faz-se também indispensável a modernização dos partidos.

### III — *Controle Social da Administração Pública*

A democracia não se identifica unicamente com um sistema de valores, mas se traduz igualmente em mecanismos e instituições. Quais mecanismos e instituições asseguram finalmente a legitimidade democrática do poder? Não somente quanto à sua origem, mas também quanto ao seu exercício, já que a democracia é não apenas uma forma de chegar ao poder, mas ainda uma forma de exercê-lo. A este propósito, ela caracteriza-se como permanente processo de *reafirmação e redefinição de velhos e tradicionais mecanismos e instituições*, por um lado, e de incorporação de novos e modernos mecanismos e instituições, por outro.

A prática democrática deve ser visualizada no contexto das particularidades do Estado contemporâneo. O Estado contemporâneo apresenta uma dupla separação: separação “interna”, tanto no plano horizontal (Executivo, Legislativo e Judiciário), como no plano vertical (Estados-Membros no Estado Federal, entes descentralizados no Estado Unitário), e separação “externa” (Estado e Sociedade Civil). A esta realidade correspondem as diversas técnicas de controle e de participação no poder de forma a conformar um regime político democrático. Neste quadro, situa-se toda discussão em torno dos sistemas de governo (presidencialismo, parlamentarismo e regime de assembléia), das formas de Estado (Estado Federal e Estado Unitário), das liberdades públicas, dos sistemas eleitorais, dos sistemas partidários, do controle da constitucionalidade das leis etc.

Os velhos e tradicionais mecanismos e instituições têm se revelado muitas vezes insuficientes, embora necessários, para garantir a existência de um regime político efetivamente democrático. Novos e modernos instrumentos de controle e de participação no poder devem assim ser permanentemente incorporados na prática democrática, em correspondência com a própria modernização e maior complexidade das sociedades atuais. Neste particular, os mecanismos de controle social da administração pública assumem papel relevante, sobretudo sabendo-se que o Estado contemporâneo caracteriza-se como um Estado intervencionista. O planejamento econômico, para destacar apenas um dos aspectos, talvez o mais importante, do intervencionismo estatal, repercute inevitavelmente sobre os destinos da coletividade. Daí, a demanda de que as decisões neste âmbito não se limitem exclusivamente ao núcleo tecnoburocrático, mas resultem também de uma ampla consulta à sociedade.

Alguns mecanismos de controle da administração pública são clássicos e bastante conhecidos. Assim, o sistema eleitoral, o sistema partidário,

os instrumentos da democracia direta (referendum, iniciativa popular, veto popular, "recall", entre outros), a fiscalização do Executivo pelo Legislativo e pelo Judiciário, a descentralização e a delegação administrativa quando propiciando uma maior participação. Outros são mais recentes e menos divulgados, como o Conselho Econômico e Social e suas diferentes modalidades, o "Ombudsman", as "audiências públicas" (as "public hearings" do direito inglês e norte-americano ou as "enquêtes publiques" do direito francês), as comissões de usuários dos serviços públicos.

Quando se fala em controle social da administração pública, procura-se avançar a idéia de um controle ao mesmo tempo político e social, a exemplo dos últimos referidos. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo. Isto torna-se particularmente relevante com relação à fiscalização financeiro e orçamentária. Além disso, um controle social, exercido pela sociedade civil através de suas entidades e associações.

Exatamente em função da qualidade social deste controle, procuram alguns caracterizá-lo como "neocorporativista", isto é como correspondendo a um corporativismo liberal. Entretanto, ao contrário do corporativismo, seja ele liberal ou autoritário, trata-se de mecanismos criados em complemento e não em substituição às instituições representativas tradicionais. Incorporando assim na dinâmica política a realidade da sociedade civil organizada em suas entidades e associações e dando ao mesmo tempo à prática democrática uma dimensão mais real e efetiva. Esta constatação leva-nos a uma segunda observação: o reflexo corporativo, este sim, dos partidos face a experiência desta natureza. A reação à quebra do monopólio da mediação política por parte dos partidos representada pela maioria da Sociedade Civil. Contrariando uma impressão superficial do senso comum político, os partidos só têm a ganhar com esta nova experiência tornando-os mais representativos e fortalecendo seu papel de formuladores de uma política global para a sociedade.

Algumas modalidades de controle social da administração pública já são observadas em nossa vida política. Constituem, porém, experiências ainda fragmentárias e atomizadas e em grande parte conjunturais, sem um caráter mais sistemático e institucional, sujeitas facilmente à cooptação por parte do Estado e, conseqüentemente, à frustração de seus objetivos principais. Caberia assim dar-lhes maior organicidade.