

PODERES DO ESTADO, FORMAS DE ESTADO E FORMAS DE GOVERNO.

Fernando Mendes Passaes*
Ivani Ribeiro da Silva**
José Juarez Tavares Lima***
Maria Eliane da Costa Limer ****
Manoel Fernando Passaes*****
Mônica Machado Alonso*****

RESUMO

O Presente trabalho traz uma análise da teoria da separação dos poderes do Estado e suas respectivas funções, discute as formas de Estado e a Avaliação do Regime Federativo e aponta as principais características do Estado federal, além de discutir sobre as formas de governo e a análise comparativa entre as experiências parlamentares e presidencialistas.

Palavras chave: Estado, Poderes do Estado, Formas de Governo e Estado Federal.

ABSTRACT

The present paper presents an analysis of the theory of separation of state powers and their functions, discusses the forms of state and Federalism Assessment Scheme and outlines the main features of the federal state, besides discussing the forms of government and comparative analysis presidential and parliamentary experiences.

Key Words: State, State Powers, Forms of Federal and State Government.

Teoria da Separação dos Poderes do Estado

A teoria da separação dos poderes do Estado, também conhecida como teoria das funções do Estado, tem gerado divergências entre os tratadistas do Direito Público. Deixaremos de lado os pontos polêmicos para nos deter nos pontos coincidentes. Em primeiro lugar, temos que o poder do Estado é uno e indivisível, ou, no dizer de Dallari:

“Embora seja clássica a expressão separação de poderes, que alguns autores desvirtuaram para divisão dos poderes, é ponto pacífico que o poder do Estado é uno e indivisível. É normal e necessário que haja muitos órgãos exercendo o poder soberano

do Estado, mas a unidade do poder não se quebra por tal circunstância. Outro aspecto importante a considerar é que existe uma relação muito estreita entre as idéias de poder e de função do Estado, havendo mesmo quem sustente que é totalmente inadequado falar-se numa separação de poderes, quando o que existe de fato é apenas uma distribuição de funções.¹

A versão mais antiga da teoria da separação dos poderes do Estado é encontrada em Aristóteles, ao demonstrar a sua preocupação em atribuir-se a apenas um só indivíduo o exercício do poder e, sobretudo com a impossibilidade prática de que um só homem prevesse tudo o que nem a lei pode especificar. Segundo Aristóteles, na organização do Estado há três partes, que devem merecer especial cuidado: a assembleia dos cidadãos, que é o corpo deliberante, o verdadeiro soberano; a magistratura, que são os funcionários designados pela assembleia para desempenhar algumas funções e; o corpo judiciário.²

É Montesquieu quem traça o perfil definitivo dessa teoria no capítulo VI do livro I de sua obra *De l'esprit des lois*, publicada em 1748: “Em todos os Estados existem três espécies de poder público: o poder legislativo, o executivo para assuntos exteriores e o executivo para a política interna. Pelo primeiro o príncipe ou a autoridade elabora novas leis para um certo tempo ou para sempre e aperfeiçoa ou derroga as leis antigas. Pelo segundo declara a paz ou a guerra, envia e recebe embaixadas, vela pela segurança e se previne de ataques inimigos. Pelo terceiro castiga os crimes e dirime os litígios civis.”

A exigência da separação dos poderes do Estado fica evidente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada na França em 1789, que em seu artigo XVI declara:

Art. XVI. Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição.

A teoria da separação dos poderes, adotada nas constituições da quase totalidade dos países, na atualidade, está associada à idéia de Estado democrático, sendo, pois uma intrincada constituição doutrinária denominada de *freios e contrapesos*

* Professor e Coordenador do Curso Tecnológico em Logística da Faculdade Don Domênico. Engenheiro e Mestre em Educação.

** Professora da Faculdade Don Domênico. Doutora em Comunicação Social pela USP.

*** Professor e Coordenador do Curso de Geografia da Faculdade Don Domênico. Cientista Político. Mestre e Doutor em Geografia Humana pela USP.

**** Professora da Faculdade Don Domênico. Mestre em Educação.

***** Professor e Diretor da Faculdade Don Domênico. Mestre em Educação e Doutor em Letras pela USP.

***** Professora e Coordenadora Institucional e de Pós Graduação da Faculdade Don Domênico. Mestre em Educação.

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo Sariva, 1991, p. 48.

² ARISTÓTELES. A Política. Rio de Janeiro, ed. Tecnoprint, livro III, cap. XI.

(*checks and controls*). Segundo essa teoria, os atos praticados pelo Estado podem ser de duas espécies: ou são **atos gerais** ou são **atos especiais**. Segundo Dallari:

“Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo Poder Legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o Poder Legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do Poder Executivo, por meio de atos especiais. O Executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências”.³

Feita estas considerações temos que poder do Estado é um poder único e unitário, cuja definição aponta um poder supremo, produto de um processo de concentração de faculdades. No Estado de direito, próprio de toda constituição liberal burguesa, fala-se em distinção e divisão de poderes como um princípio orgânico que assegura, quando posto em prática, a moderação, o equilíbrio e o controle de todos os órgãos com poder do Estado.

Com a finalidade de alcançar um alto grau de freios e contrapesos no poder do Estado, passa-se a diferenciar as três modalidades ou espécies de funções que se verifica no Estado contemporâneo: a função Legislativa, a função executiva e a função judiciária.

- **Função Legislativa.** Expressa o poder do Estado no qual reside a faculdade de fazer as leis e reformá-las, sendo, pois, a primeira função do Estado em que o poder se manifesta sob a forma de normas gerais e obrigatórias para todos os habitantes do território do Estado, é a **função legislativa**, ou o Poder Legislativo. Assim como nos organismos vivos em que cada órgão desempenha uma função, no Estado a função específica de fazer Leis é desempenhada por um órgão peculiar, o órgão legislativo. Muito freqüentemente, este órgão legislativo recebe a denominação de parlamento, Câmara, Assembléia Nacional, Congresso Nacional. Cada país tem sua denominação. Entretanto, quando tiverem por objetivo específico a elaboração da Constituição do Estado, chama-se Assembléias Constituintes.

- **Função executiva.** A Segunda grande função do Estado não diz respeito à promulgação da lei que regula a vida social, mas sim aos atos singulares, visando

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Ob. Cit. P.185.

objetivos concretos, particulares, como a nomeação de funcionários, a execução de serviços públicos, arrecadação de impostos, etc. A esta função estatal se dá o nome de função executiva ou função administrativa, e é desempenhada pelo órgão executivo, também denominado Poder executivo.

A verdadeira natureza do Poder Executivo está em ser ele o motor da vida pública do país, dotado, portanto de uma clara e evidente personalidade política, embora os mesmos órgãos tenham atribuições puramente executiva de índole administrativa. A esse respeito Agesta argumenta que:

“...Antes de ser processo político, o Estado é ação política. Ação política intimamente ligada à definição dessas normas jurídicas e à sua aplicação, mas ação política que tem o valor de um fenômeno próprio a ser analisado separadamente. Por isso, junto ao esquema das funções jurídicas, temos que construir um novo quadro de funções políticas... Em termos gerais, é uma atividade propulsora, coordenadora e defensora da ordem, cuja característica mais peculiar é uma enorme discricionariedade com base na natureza política dos seus atos e em referência imediata à constituição, como definição fundamental da unidade de ordem. Casuisticamente, cabe enumerar como atos incluídos nessa função aqueles que se referem às relações entre os órgãos supremos do Estado, como seja a escolha de membros do judiciário, adissolução de uma assembléia etc.; os de direção e desenvolvimento da ordem interna especialmente a iniciativa da lei; os que afetam a política exterior e as relações internacionais, em que se considera o Estado como unidade ativa; a defesa da ordem nas situações de exceção e a adoção de medidas em casos de necessidade, como guerras, calamidades, desordens públicas etc., bem como os atos relativos ao comando do exército na guerra e na paz.”⁴

• **Função judiciária.** Consiste no exercício de uma atividade específica do Estado: a de aplicar a lei aos casos concretos, de índole litigiosa e controversa, mediante os mecanismos da interpretação. Assim, terceira função do Estado é aquela voltada para a resolução de conflitos entre os cidadãos em razão da aplicação da lei. Esta função aparece quando o Estado julga e pune os infratores das leis por ele editadas. O órgão judiciário é formado por juízes e tribunais cuja função precípua é a de interpretar e aplicar a lei nos dissídios surgidos entre os cidadãos ou entre os cidadãos e o Estado. Convém lembrar que nem toda a função jurisdicional do Estado está a cargo do Poder Judiciário. O Executivo também exerce funções jurisdicionais em processos administrativos e, em muitos Estados, o Legislativo desempenha a função de processar e julgar o Presidente da República e Ministros de Estado.

⁴ AGESTA, L. Sánchez. Gobierno y responsabilidad. In: Experiencias políticas del mundo actual. Madrid, 1962, p. 80.

Formas de Estado e a Avaliação do Regime Federativo

Os Estados podem assumir várias formas sendo as mais importantes:

- **soberanos e semi-soberanos.** Diz-se que um Estado é **soberano** quando é reconhecida a plena autonomia política, administrativa, jurídica e econômica no plano da atividade interna e externa, isto é, nas suas relações internacionais. Já o Estado **semi-soberano** é aquele que goza de relativa autonomia política e administrativa. São também denominados Estados protegidos e protetorados. É pois, a situação de um Estado estrangeiro que é colocado sob autoridade de outro Estado, principalmente no que concerne às relações exteriores e à segurança: *a Tunísia e o Marrocos foram protetorados franceses.*

- **Unitários e federais.** Diz-se que um Estado é unitário quando esta subordinado apenas a uma esfera de Direito Público, que é o governo nacional. Como exemplo, a Bélgica, a França, a Itália e Portugal. Já o Estado federal é dotado de duas esferas de Direito Público, a nacional e a provincial, caracteriza-se pela aliança política de Estados, que constitui, no Direito internacional, uma unidade estatal superior aos Estados membros e detentora exclusiva da soberania externa.

- **Simples e compostos.** Como Estado simples temos o Estado unitário. O Estado composto assume a forma de três tipos: a Confederação, a União pessoal e a união real.

- **Confederação.** Caracteriza-se pelo contrato segundo o qual dois ou mais Estados independentes se unem para fins de defesa externa e interna, sendo, pois, um elo com base no serviço militar para melhor atender a sua defesa. É a união de Estados que, conservando governo próprio, se submetem a um poder central, no qual quase todas as decisões são tomadas por consentimento dos Estados confederados. Pode ter o significado de aliança de várias nações para realização de um objetivo comum.

- **União pessoal.** Caracteriza-se pela união precária em função de um governo comum, isto é, quando dois ou mais Estados soberanos passam a ser governados por um só chefe de Estado. Esta forma era comum nas monarquias hereditárias, quando um rei podia ser herdeiro de duas coroas, tal como ocorreu entre Espanha e Portugal, entre 1580 e 1640.

- **União real** - ocorre quando os Estados distintos na sua organização interna apresentam-se sob uma mesma unidade nas relações internacionais, como, por exemplo, a Grã-Bretanha, União formada entre Inglaterra, Escócia e Irlanda, em 1707.

Quanto à forma federativa de Estado, temos que os Estados-membros não são, a rigor, verdadeiros Estados, uma vez que não gozam de autonomia absoluta, caracterizando-se pela simples posição de província ou subestado. Ademais, a legislação dos estados-membros só vigora quando não fere algum princípio da Constituição Federal.

Convém salientar a posição dos adeptos de Montesquieu, ou, mais recentemente, da escola francesa, que preconiza o princípio da soberania una, não cabendo, portanto, a sua distinção entre o Estado federal e os Estados-membros da Federação. Entretanto, há de se ressaltar que, mesmo os Estados-membros não sendo soberanos na acepção da palavra, são, no mínimo, autônomos, sendo de sua competência tudo aquilo que não for atribuído expressamente ao Estado Federal. Assim, ao Estado federal cabe zelar pela soberania e atribuir a competência, fixando o limite do poder atribuído aos Estados-membros, cabendo a estes participação no poder federal, como bem argumenta Paupério:

Dentro dos limites fixados pela Constituição federal, os Estados-membros gozam da faculdade de aut-rganização. Onde falta esta não há Estado federal e, sim, Estado unitário. Não há federalismo sem autonomia dos Estados-membros, mas estes também devem concorrer para a formação da vontade federal, participando do poder central.⁵

O Estado federal surgiu em 1787, nos Estados Unidos da América, com a convenção da cidade de Filadélfia, momento em que houve a conversão da confederação dos Estados americanos articulada com a declaração de independência de 1776.

Características do Estado federal

As características fundamentais do Estado federal são:

- a União faz nascer um novo Estado, e aqueles que aderem à federação perdem a condição de Estado;
- na federação não existe direito de sucessão, isto é, um Estado não pode retirar-se da federação por meios legais;
- só o Estado federal tem soberania;
- no Estado federal as atribuições da União e dos Estados-membros são fixadas na Constituição mediante distribuição de competência;

⁵ PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria do Estado Resumida. Rio de Janeiro, Fritas Bastos, 1985. P.117.

- a cada esfera de competência se atribui renda própria;
- o poder político é compartilhado pela União e pelos Estados-membros;
- o cidadão, ao aderir à federação, adquire a cidadania do Estado federal e perde a anterior.

Aspectos favoráveis à forma de Estado federal

Podemos destacar alguns aspectos favoráveis à forma de Estado federal, que têm determinado a tendência atual para a organização federativa.

- Impedir ou ao menos dificultar a formação de governos totalitários uma vez que impede a acumulação do poder em apenas um órgão, isto é, dificulta a concentração do poder.

- Permitir a defesa da democracia, ao aproximar os governantes e governados pela participação do povo nos órgãos do poder local e, através deles, influir no Governo central.

- Preservar as características locais e regionais, ao passo que promove a integração, reserva uma esfera de ação autónoma a cada Estado-membro, ou seja, o Estado que integrar a federação conserva os seus valores e suas características peculiares.

- Aumentar o poder dos Estados. A conjugação de esforços fomentada pela federação propicia a integração dos Estados em unidades que são naturalmente mais fortes, em todos os sentidos.

Formas de Governo e a Análise Comparativa Entre as Experiências Parlamentares e Presidencialistas

A mais antiga classificação das formas de governo é a de Aristóteles, apresentada em sua obra *A política*:

As palavras constituição e governo significam a mesma coisa, pois o governo é a autoridade suprema nos Estados, e que necessariamente essa autoridade suprema deve estar nas mãos de um só, de vários ou da multidão, segue-se que quando um só, ou vários ou a multidão usam da autoridade tendo em vista o interesse geral, a Constituição é pura e sã: e que, se o governo tem em vista o interesse particular de um só, de vários ou da multidão, a Constituição é impura e corrompida.⁶

Modernamente, a classificação de Aristóteles pode ser explicada da

⁶ ARISTÓTELES. *A Política*. Rio de Janeiro, Ed. Tecnoprint, 1965, livro III, Cap. V.

seguinte forma: se o governo é exercido por um só, visando o bem comum, é a *monarquia*, ou a *realeza*; se o governo é exercido por um só, mas no próprio interesse, oprimindo os governados, é a *tiranía* ou *despotía*, que, como se observa, é a forma corrupta ou anónima da monarquia; se o governo é exercido por uma minoria privilegiada, é dizer, pela nobreza, em benefício de todos os governados, é a aristocracia; se o governo for exercido por essa minoria mas em proveito próprio, temos a forma corrupta ou degenerada da *aristocracia*, denominada *oligarquia*; se o governo é ou pode ser exercido por todos os cidadãos, visando o bem comum, é a *democracia*; se o governo é exercido pelas multidões revoltadas, ou se estas influenciam diretamente os governantes, oprimindo os governados, temos a forma impura da democracia, que é denominada *demagogia*.

Maquiavel, na sua obra *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, apresenta a sua teoria de *ciclos de governo*. Partindo de um estado *anárquico*, que existiu no início da vida em sociedade, os homens, para se defender, escolheram como chefe o mais robusto. Após várias escolhas, perceberam que aqueles atributos não indicavam um bom chefe, passando a escolher o mais justo e sensato. Essa *monarquia eletiva* foi transformada em hereditária, que foi degenerada pelos próprios herdeiros, surgindo a *tiranía*. Os mais ricos e nobres conspiraram, apoderando-se do governo, instituindo a *aristocracia* voltada para o bem comum. Os seus descendentes esqueceram os males da tiranía e passaram a governar em proveito próprio, transformando a aristocracia em *oligarquia*. O povo, revoltando-se contra a oligarquia, destituiu os oligarcas, instaurando o governo popular ou democrático. O próprio povo degenerou a democracia, ao utilizar o governo para fins próprios, gerando a anarquia, voltando-se ao ponto de partida do ciclo de governo.

Com a publicação da obra *De l'esprit des lois*, por Montesquieu, surgiu a classificação que agrupa os governos em três grupos distintos: o Republicano, o Monárquico e o Despótico. Segundo esse autor, estas formas de governo possuem as seguintes características:

O governo republicano é aquele em que o povo, como um todo, ou somente uma parcela do povo, possui o poder soberano; a monarquia é aquele em que um só governa, mas de acordo com as leis fixas e estabelecidas, enquanto no governo despótico, uma só pessoa, sem obedecer a leis e regras, realiza tudo por sua vontade e seus caprichos.⁷

⁷ MONTESQUIEU, *Apud* DALLARI. Ob. Cit. P.190.

Nos Estados modernos os tipos mais comuns de governo são a república e a monarquia. As repúblicas são classificadas em aristocráticas e democráticas. Nas repúblicas aristocráticas, o direito de eleger os órgãos do poder é exercido por uma classe privilegiada, excluindo-se a “classe popular”. Já na república democrática o direito de eleger e ser eleito é exercido por todos, sem distinção de classe, observando-se apenas as exigências legais quanto à capacidade civil para praticar atos jurídicos.

Modernamente, duas são as formas de governo:

- **Monarquia** - cuja definição pode ser dada como o sistema político em que o cargo de chefe do Poder Executivo é vitalício, hereditário e sem responsabilidade. A definição comumente utilizada coloca que monarquia é o sistema de governo em que o poder político está concentrado nas mãos de uma só pessoa, o qual é exercido por ela ou por delegação dela. A monarquia pode ser *absoluta* ou *constitucional*. Na monarquia absoluta o poder político é exercido pelo monarca e a sua vontade deve ser juridicamente a mais alta, não depende de nenhuma outra; o Estado é o rei. Na monarquia constitucional, o monarca não tem poder absoluto, os seus poderes emanam da Constituição. A monarquia constitucional pode ser parlamentar, quando é adotado o regime parlamentar, em que o governo é desempenhado por um gabinete fiscalizado pelo Parlamento, ou, representativa, quando junto ao monarca funciona uma assembleia constituída pelo povo.

Monarquia é, pois, o Estado cuja organização política estabelece a existência de um só governante, ou ainda, Estado dirigido por um rei ou um imperador, geralmente sob o regime de governo hereditário. Pode existir sob a forma de *Monarquia absoluta*, aquela em que o poder do monarca não é controlado por nenhum outro; *Monarquia constitucional*, aquela em que a autoridade do príncipe é limitada por uma constituição ou; *Monarquia parlamentar*, monarquia constitucional na qual o governante é responsável perante o Parlamento.

- **República** - consiste no sistema político em que os cargos de chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo são eletivos, temporários e responsáveis. A república pode ser parlamentar e presidencialista. Na república parlamentar o Poder Executivo é exercido pelo gabinete e não pelo Presidente da República. Na república presidencialista, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República. É o governo de um Estado no qual o povo exerce a soberania diretamente ou por meio de representantes eleitos.

Regime de Governo

Podemos identificar dois regimes de governo cada qual caracterizado pelas relações entre os poderes Legislativo e Executivo: o regime presidencialista e o regime parlamentarista. Para Queiroz Lima:

“As formas representativas de governo podem ser divididas em dois grandes ramos - regime presidencial e regime parlamentar - conforme a natureza e o grau das relações entre o Poder Legislativo e o Executivo. Enquanto o regime presidencial é exclusivamente aplicável nos estados republicanos, o regime parlamentar se estende, hoje, com igual propriedade a monarquias e repúblicas.”⁸

Seguindo este mesmo sentido de análise, temos, em Dallari, as seguintes observações:

“(…)E preciso lembrar que, não obstante ter nascido na Inglaterra, onde coexistem a monarquia e o sistema bipartidário, o parlamentarismo foi implantado também em Estados que têm governo republicano e sistema bipartidário, o que obrigou a certas adaptações, indispensáveis para possibilitar o funcionamento do sistema”.⁹

Nos sistemas que adotam o bipartidarismo, o Primeiro Ministro é indicado pelo partido que detém o maior número de representantes no Parlamento. Já nos sistemas pluripartidários, em que é quase impossível que um partido obtenha a maioria dos representantes no Parlamento, existe, pois, a necessidade de coalizão para compor a maioria parlamentar. Dessa coalizão é que sai a escolha do primeiro ministro, que nem sempre é um membro do maior partido.

Características do Regime Parlamentarista

Regime Parlamentarista de governo é o Regime democrático fundado na separação e colaboração dos poderes, no qual o governo, exercido por um gabinete sobre a chefia de um Primeiro-ministro, é coletivamente responsável perante o Parlamento.

A partir das considerações acima, podemos traçar as características do regime parlamentarista da seguinte forma:

• **Distinção entre chefe de Estado e chefe de Governo** - o monarca ou presidente, enquanto chefe de Estado, não participa das decisões políticas, cabendo-lhe a função de representação do Estado e, por isso, recebe a denominação de chefe de

⁸ LIMA, Euzébio Queiroz. Princípios de Sociologia Jurídica. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1941, p.331.

⁹ DALLARI. Ob. Cit. P.198.

Estado. Já o chefe de Governo é figura central do parlamentarismo, uma vez que é ele quem exerce o Poder Executivo. É indicado pelo chefe de estado, tornando-se primeiro ministro após a aprovação da maioria parlamentar.

- **Chefia de governo com responsabilidade política** - dois fatores podem ocasionar a demissão do primeiro ministro ou a queda do governo: a perda da maioria parlamentar ou o voto de desconfiança. É de se notar que o chefe de Governo é escolhido para mandato sem prazo determinado, e quando o partido ao qual pertence perde a maioria parlamentar, ou quando um parlamentar, desaprovando a política desenvolvida pelo Governo, propõe ao Parlamento um voto de desconfiança, se aceito, o primeiro ministro deve demitir-se.

- **Possibilidade de dissolução do Parlamento** - característica importante do sistema inglês. Ocorre quando o primeiro ministro percebe que só conta com uma pequena maioria e acredita que a realização de eleições gerais irá resultar numa ampliação dessa maioria. Ou, então, e isto se aplica mais aos sistemas pluripartidários, quando o Primeiro Ministro recebe um voto de desconfiança, mas entende que o Parlamento é que se acha em desacordo com a vontade popular. Nesses casos, ele pode pedir ao chefe de Estado que declare extintos os mandatos e, pelo mesmo ato, convoque novas eleições gerais.

Características do Regime Presidencialista

O Regime presidencialista de Governo é Regime político em que a chefia do governo cabe ao presidente da república, mantendo-se a independência e a harmonia entre os três poderes do Estado: executivo, legislativo e judiciário. Segundo Calmon, este regime é uma adaptação, ao governo republicano, da influência pessoal dos antigos reis. O primeiro regime presidencialista foi o da América do Norte: exatamente as constituintes quiseram revestir o alto magistrado com o poder de resistir ao Congresso, como Jorge III resistia ao Parlamento inglês. O Presidente da República, eleito direta ou indiretamente pelo povo, representa o povo e o Congresso Nacional. O seu mandato é irrevogável; não pode dissolver a Assembléia; exerce o mandato com autoridade própria e responsável; imprime, aos acontecimentos, a sua marca pessoal.

Neste mesmo sentido, é o argumento de Azambuja, ao dizer:

“O traço fundamental do sistema presidencial é que o Poder Executivo é exercido de maneira autônoma pelo Presidente da República, que é um órgão do Estado, um órgão representativo, como o Parlamento, pois, como este, é eleito pelo

voto. E o Presidente, chefe do Estado e chefe do Executivo, traçando a política geral e dirigindo a administração, com inteira autonomia em relação ao Legislativo. Os Ministros são seus auxiliares, por ele nomeados e demitidos livremente, e não têm política própria, e sim a do Presidente”.¹⁰

A partir dessas colocações, podemos traçar as características gerais do regime presidencialista:

- **O Presidente da República é escolhido por um prazo determinado** - o Presidente é escolhido para governar por um prazo fixo e determinado; existem, porém, alguns países em que a escolha é feita por disposição constitucional: um colégio eleitoral que o faz.

- **O Presidente da República é escolhido pelo povo** - quem escolhe o Presidente da República, de forma direta ou indireta, é o povo. No primeiro caso, temos a eleição direta, em que o povo vota diretamente para a escolha do Presidente. No segundo caso, temos a eleição indireta, em que se atribui a um colégio eleitoral a competência para eleger o Presidente da República em nome do povo.

- **A chefia do Executivo é exercida de forma unipessoal** - quem fixa as diretrizes do Poder Executivo é o Presidente da República, que pode lançar mão de um corpo de auxiliares diretos, os Ministros, que não são responsabilizadas pelos atos de governo, sendo demissíveis a qualquer momento. Mesmo o Vice-presidente não recebe qualquer atribuição, só tomando ciência dos atos de governo quando estes são públicos ou quando o Presidente da República permitir.

- **O Presidente da República assume a chefia do Estado e do Governo** - o Presidente exerce o papel de vínculo moral do Estado e de representação conjuntamente com as funções executivas, exercendo, inclusive, atribuições políticas de grande envergadura, caracterizando a chefia de governo.

- **O poder de veto** - o Presidente da República tem poder de veto, isto é, tem o poder de interferir nas atividades legislativas. As leis aprovadas pelo Legislativo são submetidas à sanção do Presidente da República que, se considerar o projeto inconstitucional ou inconveniente, veta-o, negando-lhe sanção e comunicando sua decisão ao Poder Legislativo, que deve apreciar o veto do Presidente mediante votação especial, podendo rejeitá-lo ou aprová-lo.

Avaliação entre experiências Parlamentares e Presidencialistas

¹⁰ AZAMBUJA, Darcy. Ob. Cit. P.271-272

Tendo como base as características dos regimes parlamentaristas e presidencialistas acima citadas, podemos apresentar a seguinte avaliação entre experiências parlamentaristas e presidencialistas:

1- No que se refere às experiências parlamentaristas, temos que os seus defensores apontaram maior nacionalidade e menos personalismo, uma vez que existe a atribuição da responsabilidade política ao chefe do Executivo, sendo que a política do Estado é transferida ao Parlamento, órgão representativo das grandes tendências do povo.

2- Como ponto negativo, podemos apontar a sua fragilidade e instabilidade ao sujeitar-se passivamente ao jogo das relações sociais, constituindo-se mero vigilante destas. Aliás, a história tem provado a necessidade de um Estado atuante, com participação ativa na organização da vida social: o do precisa de maior dinamismo e mais energia acima daqueles proporcionados pelo parlamentarismo.

Quanto às experiências presidencialistas, segundo Dallari:

“O regime presidencial tem sido preferido nos lugares e nas épocas em que se deseja o fortalecimento do Poder Executivo, sem quebra da formal separação dos Poderes ... A rapidez no decidir e no concretizar as decisões, a unidade de comando e a energia na utilização dos recursos do Estado, é considerado altamente vantajoso numa época em que se procura aumentar a eficiência do Estado, não enfraquecê-lo.”¹¹

Segundo este mesmo autor, o principal argumento utilizado contra o regime presidencialista é o de que ele constitui, na prática, uma ditadura a prazo fixo, pois o Presidente da República, eleito por tempo certo e sem efetiva responsabilidade política, pode agir contra a vontade do povo ou do Congresso, sem que existam meios normais de afastá-lo do poder. Aliás, o *impeachment* previsto nos sistemas presidencialistas é uma figura de Direito Penal, que só permite o afastamento do Presidente se este cometer crime.

Considerações Finais

A doutrina sempre apontou dificuldades tanto quanto à conceituação de Estado federal e como ao regime federativo. Todavia, hoje é consenso que o Estado federal é fruto de um acordo normativo, abandonando-se a idéia de uma união de Estados sob um contrato.

É de se notar que, na prática, o Poder Executivo tem-se apresentado mais

¹¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Ob. Cit. P.206-207.

forte do que o Poder Legislativo, obtendo deste o que quer agindo como um verdadeiro ditador pelo uso da caneta. No sistema bicameral, em que existe a necessidade de votação em duas câmaras e em dois turnos, a prática tem demonstrado que, se um projeto de interesse do Poder Executivo é derrotado em primeira votação, na segunda dificilmente o é, porque o Poder Executivo age como um verdadeiro ditador, ameaçando parlamentares, ou mesmo distribuindo verbas ou cargos públicos, nesse ponto vence o fisiologismo.

Referências Bibliográficas

AGESTA, L. Sánchez. Gobierno y responsabilidad. In: Experiencias políticas del mundo actual. Madrid, 1962.

ARISTÓTELES. A Política. Rio de Janeiro: Editora Tecnoprint.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Editora Saraiva, 1991.

LIMA, Euzébio Queiroz. Princípios de Sociologia Jurídica. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1941.

PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria do Estado Resumida. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1985.