

RESPONSABILIDADE E CONTROLE NUMA CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA

ULRICH SCHEUNER

Professor de Direito Público na Universidade de
Bonn, República Federal da Alemanha.

Responsabilidade e Controle em História e Teoria Política

Responsabilidade e controle são ingredientes fundamentais de qualquer constituição democrática. Eles contrabalançam qualquer mandato dado em um estado democrático para agir em favor do povo como um todo e para determinar o crescimento dos cidadãos. Eles garantem que, como o tamanho de um estado moderno requer o estabelecimento de instituições permanentes de forma que a democracia é realizada somente de modo indireto através de representantes, o consenso dos cidadãos no qual repousa a estrutura democrática, influencia os integrantes de um sistema de modo que eles são considerados responsáveis frente às pessoas que têm seus mandatos à disposição. Por esta razão as duas noções são uma parte integrante de uma democracia representativa. Pois, como Eichenberger corretamente destaca, a responsabilidade sempre envolve dois pólos: aquele que é responsável e aquele ao qual a responsabilidade é devida.

Se tentarmos uma definição mais precisa de democracia do que frases tais como "governo do povo" ou "a derivação de todo o poder do povo" contém, podemos dizer que democracia é uma comunidade na qual todo o exercício institucional de poder tem sua legitimação derivada do consentimento do povo como um todo, a cujos cidadãos é dado um direito igual de participar em atividades políticas. Por isso qualquer uso de autoridade pública é baseado exclusivamente no mandato direto ou indireto do povo, podendo ser exercido contanto que seja feito com suficiente responsabilidade e na garantia que o mandato seja limitado tanto no tempo como em conteúdo. Não podemos definir responsabilidade se meramente considerarmos uma democracia direta e usarmos isto como nosso modelo. De comum acordo, a idéia de "uma identidade daqueles que governam com aqueles que são governados" — uma idéia que contém um elemento fortemente romântico tem atualmente encontrado nova base em um pensamento anti-autoridade almejando abolir todo o poder assim como todo o exercício do poder; mas tal pensamento logo entra em terreno utópico. Uma moderna comunidade não pode ser mantida como uma unidade eficiente sem o estabelecimento de instituições e repartições. A idéia de um governo direto do povo sem quaisquer instituições, órgãos e repartições — um ideal que ocorre frequentemente em teoria política alemã e que então serve como paradigma pelo qual formas representativas são julgadas — falha em levar em conta a natureza da realidade pressupondo em

Tradução de "Responsability and Control in a Democratic Constitution", autorizada pelo autor e casa editora, por Henriqueta K. von Wackerritt.

vez disto uma unidade fictícia do povo e, portanto, excluindo qualquer liberdade de opinião. Há o perigo adicional que esta unidade seja usada meramente com propósitos de aplauso e, desta forma, promover autoritarismo. Somente uma democracia representativa permite uma restrição genuína do exercício de poder político, a estruturação de competência como um meio a este fim, assim como genuína responsabilidade por parte dos agentes.

Tentemos esclarecer os conceitos envolvidos. O conceito de responsabilidade é originário do pensamento jurídico. Ter de responder por ações erradas é um conceito básico legal e é de considerável significado na regulação legal da autoridade pública. Mesmo na Idade Média o responsável por uma repartição era considerado responsável pelo seu "term of office". Assim, o chefe de uma cidade italiana republicana, o "podestà", tinha de permanecer disponível na repartição por algum tempo depois do término de seu período, caso qualquer acusação contra ele fosse levantada. Também no Estado absoluto o oficial era pessoalmente responsável pela legitimidade de suas ações. Entretanto, a principal preocupação aqui ainda é a legalidade e a proteção do indivíduo contra a transgressão. A responsabilidade por ações políticas somente se desenvolve numa época posterior; a única categoria de origem anterior era a de alta traição.

Várias formas de responsabilidade devem ser distinguidas. Há, primeiramente, a autoridade interna que nós associamos com nossa consciência, pois há responsabilidade legal que pressupõe que um modelo fixo de dever foi violado e que essa violação seja seguida de conseqüências civis, penais ou disciplinares. Desta forma, da responsabilidade derivam as velhas formas de uma acusação visando punição legal por alguma ação política, assim como traição, desfalque ou ofensas similares. Foi somente no decurso do século XVIII que uma responsabilidade política própria, em sentido de direito público, começa a aparecer, a qual se dirige ao núcleo da decisão política e desenvolve novas formas. Certamente o legislador medieval era ligado por lei às fronteiras que ele tinha confirmado na sua cerimônia de coroação, assim como seu dever em promover o direito e preservar o bem-estar comum; mas não havia autoridade terrena para isto. A 1.ª de janeiro de 1649, Charles I da Inglaterra asseverava ante seus juízes: "Nenhum poder na terra pode simplesmente me acusar (eu que sou seu Rei) delinqüente". Portanto, na lei antiga era ao conselheiro "infel" que a responsabilidade era imposta; era ele quem, como Strafford e Land, era processado.

A mudança decisiva surgiu na teoria política, quando a idéia foi concebida de uma regra fundada no consentimento dos cidadãos, onde todos aqueles encarregados do governo, seja no executivo seja no parlamento, tinham somente poder delegado e limitado como confiança. Eles são, portanto, "todos responsáveis frente a algum Poder na Comunidade Britânica". Estas noções de Locke são ainda combinadas com o conceito mais velho de responsabilidade como punição. Estranhamente isto também se aplica ao parlamento. Mas agora o caminho está aberto. Pela última vez, em 1701, os Comuns foram contra um dos conselheiros do Rei perante a corte, Lord Somers, mas ao mesmo tempo solicitaram sua remoção, assim como de dois outros. Walpole foi o primeiro a parar de

processar oponentes fracassados. O primeiro caso óbvio de uma responsabilidade puramente política foi a queda de Lord North em 1782, que abdicou depois de uma ordem judicial ter sido aceita pela Casa de Comuns: que os negócios do Governo não deveriam mais permanecer nas mãos dos ministros atuais.

Ao mesmo tempo Alexander Hamilton colocou no *Federalist* a primeira distinção clara entre responsabilidade penal e constitucional.

De acordo com Locke, ele retira uma responsabilidade da confiança pública da instituição do executivo. Mas, em contraste com o ponto de vista mais antigo, que deseja a punição, ele advoga o afastamento do indivíduo como sanção adequada: "Responsabilidade de dois tipos: para censurar e para punir. O primeiro é o mais importante dos dois; especialmente em um sistema eletivo. O homem, no qual é depositada confiança pública, mais freqüentemente agir de tal forma a não ser mais merecedor de confiança do que de maneira a se tornar sujeito de punição legal.

Aqui encontramos, pela primeira vez, uma distinção clara entre a forma mais antiga da execução legal e a forma mais recente de responsabilidade política que se expressa afastando-se o indivíduo da instituição. Na Europa levou muito tempo — entrando no século XIX — para esta idéia vigorar.

Dois pontos devem ser colocados. Primeiro: a irresponsabilidade dos príncipes permaneceu intata mesmo no século XIX e foi declarada em todos os documentos constitucionais. As conseqüências são bastante óbvias: com a garantia da assinatura os ministros passaram a assumir não somente a responsabilidade, mas, no decurso do tempo, também o poder. A exclusão da responsabilidade marcou o caminho para o moderno monarca hereditário afastar-se de cogestão efetiva política, uma vez que a constituição democrática requer uma união de responsabilidade e poder legítimo.

Um problema mais acentuado que permanece é a opinião generalizada de que o povo, o soberano da democracia, não é suscetível de responsabilidade. A idéia democrática do Estado atribui um grau de racionalidade e correção ao povo que o coloca acima de qualquer exame. Não existe tal coisa como um chamamento contra a vontade do povo em um todo. O todo — para utilizar a expressão de Marsilius de Padua — é maior do que suas partes.

Esta imagem de supremacia de todo é então desenvolvida por Rousseau — cuja opinião otimista do homem ajuda a fundamentar isto em um princípio básico. A opinião popular é sempre dirigida àquilo que é certo e bom para a comunidade. Entretanto, até Rousseau teve de admitir que o povo pode ocasionalmente estar errado: ele pode ser enganado ou corrupto. Para a moderna teoria democrática é um princípio aceito que a decisão do povo é incontestável e que não vincula responsabilidade. O único controle concebível da iniciativa legislativa por outros órgãos seria aquele que seguiria restrições formuladas na Constituição. Os problemas tratados acima não podem ser estudados neste trabalho, pois levariam a uma discussão sobre questões fundamentais da teoria de formas de governo.

Na Inglaterra, após a Reforma de 1832, a posição logo dominante era que ministros sob a lei constitucional não eram responsáveis com o monarca, mas com o Parlamento. Esta foi a origem do sistema parlamentar que faz a sobrevivência do governo depender da existência da maioria dos comuns. Este regime foi rotulado como "governo responsável". A teoria política alemã por longo tempo aderiu à posição que a constituição somente pode ser salvaguardada se a responsabilidade dos ministros for do tipo penal ou financeiro; no sistema de monarquia limitada, onde o gabinete for apontado pelo príncipe, era impossível desenvolver responsabilidade política plena. A única chance do Parlamento de articular sua desaprovação era em debates orçamentários ou políticos. Por esta razão constituições do Continente têm ainda mantido a obsoleta instituição que o Parlamento pode acionar o chefe de Estado e seus ministros. Todas as constituições francesas de 1875, 1946 e 1958 trazem normas no caso de o Presidente ser acusado de "haute trahison". As seções 91 e 96 da Constituição Italiana de 1947 prevêem uma acusação formal do Parlamento contra o Presidente da República, assim como contra os membros do governo. A Constituição Federal Austríaca ordena acusações contra o Presidente por violação da Constituição e contra os membros do governo Federal assim como os governadores do interior (Land governments) por violação da lei, depois da aprovação de uma resolução apropriada pelos parlamentares. Na Constituição da Alemanha Ocidental, o presidente tem sido grandemente privado de poder político, mas está sujeito à possibilidade de ser acusado por uma das duas casas, Bundestag e Bundesrat, por uma violação deliberada da Constituição e das leis — uma acusação que pareceria bastante insípida considerando-se a falta de poder político do Presidente. O Chanceler Federal é meramente sujeito à responsabilidade política. No todo, este tipo de acusação contra chefes de Estado ou ministros parece arcaico e poderia ser dispensado. Deixando de lado os EE. UU., onde em 1862 o Presidente Johnson quase foi deposto após ter sido acusado e quando, em 1974, Richard Nixon foi derrubado através de Impeachment, acusações feitas a ministros durante as controvérsias do Electoral Hessian, em meados do século XIX, tinham pouca importância. Acusações feitas a governantes já depostos, tais como aquelas na França ante a Haute Cour de Riom depois de 1940, e contra Pétain depois de 1945, foram ações muito mais simbólicas historicamente do que marcos milenares na evolução da lei.

Comparado ao conceito de responsabilidade, aquele conceito de controle (que, incidentalmente, os alemães tomaram emprestado do uso anglo-saxão) parece uma noção mais nova. No sentido relevante neste contexto, ele designa orientação indireta — não em pauta aqui — assim como supervisão constante. Ele expressa uma relação de influência crítica e corretiva. É intimamente relacionado ao conceito de fiscalização, mas faltam o elemento de superioridade e os meios de interferir que o acompanham. No nosso contexto em questão, "controle" significa a supervisão acompanhante exercitada pelo mandatário ou algum outro órgão constitucional apontado como propósito que pode utilizar vários meios apropriados à função dos órgãos e à situação. O termo "controle" deve ser visualizado em sentido amplo e flexível. Ele compreende os métodos de observação e influência por meios pelos quais o comportamento da pessoa responsável é esclarecido e influenciado por conselho ou alguma interferência ativa.

Para concluir nossas reflexões sobre teoria política, tentemos delinear um rápido sistema de responsabilidade do ponto de vista de sua função sob a lei constitucional. Pre-

cisamos iniciar claramente distinguindo entre as formas de responsabilidade sob lei geral, civil, penal e disciplinar. Se a última somente é relevante no campo da administração onde funcionários civis estão envolvidos, uma responsabilidade de parte dos órgãos constitucionais mais altos é geralmente inaplicável em lei civil, seja porque não há repercussões imediatas de ações políticas em indivíduos seja porque nenhum interesse individual é afetado. É improvável a suposição de Dagtoglou acerca da responsabilidade de violação de dever em função no Parlamento, encontrar aceitação. A responsabilidade da lei penal é hoje em dia claramente distinguida da responsabilidade sob lei constitucional. Uma acusação contra um ministro também não interessa à lei penal; em geral, sua sanção consiste simplesmente na remoção do serviço. Uma outra distinção necessária é aquela entre a responsabilidade legal de uma autoridade em liderança e sua responsabilidade política. Um exemplo do primeiro é uma acusação contra um ministro por violação da constituição ou da lei. Como discutido acima, esta forma mais antiga de controle exercitado pelo parlamento tem atualmente perdido grandemente seu significado. Uma outra forma de controle legal dos organismos mais altos é exercitada por uma Corte constitucional, de novo exclusivamente sob aspectos legais. Sob suas várias formas ela serve, por outro lado, no intercurso de forças federais, à proteção da forma federal de governo; ela salvaguarda a aplicação de autoridades políticas e por meio de um controle abstrato de normas à prioridade da Constituição, protege esta última na forma de direitos básicos até mesmo da interferência de parte do legislador por meio de um recurso dos indivíduos envolvidos.

Entretanto, nada disto representa um exercício da responsabilidade, mas antes uma concessão de proteção legal ao indivíduo ou a salvaguarda da ordem constitucional como um elemento da vida política. À parte de afirmar a ineficácia de uma norma ou uma ação que é inconstitucional, nenhuma outra consequência é apontada. Há uma grande diferença entre todos estes fenômenos e a noção de responsabilidade sob lei constitucional ou responsabilidade política. Não é relacionado com a lei mas com o bem-estar comum, que é salvaguardado pelo povo ou, para o seu bem, por um órgão constitucional, seu significado, objetivo, sua sanção são políticos.

O fenômeno da responsabilidade política pode ser caracterizado como segue.

a — A responsabilidade requer que a estrutura constitucional tenha dois pólos, isto é, que haja uma separação de poderes. Não há responsabilidade genuína no autoritarismo ou nos regimes totalitários, e é por esta razão que sob estes regimes qualquer crítica política tem de se ater a tais medidas como um "coup d'état" ou uma revolução para conseguir uma mudança de administração.

b — Se alguém é para ser responsabilizado, ele deve possuir um poder independente de decisão. Onde houver subordinação e obediência, a única forma de responsabilidade é aquela da pessoa que emite ordens, enquanto que o subordinado deve meramente obedecer. Uma ação política somente pode ser assumida se ela for realizada sob ordem daquela pessoa; se foi por livre decisão que o fez agir da forma como o fez. Portanto, não é certo se Bagehot, na velha teoria política inglesa, denominou o gabinete (cabinet) como

um mero comitê parlamentar, nem eu concordaria com aqueles que acreditam que em nossa época o parlamento tenha supremacia sobre a liderança executiva institucionalizada no gabinete (cabinet).

c — Do que foi exposto segue que, em princípio, responsabilidade e controle pressupõem imparcialidade. Não há procedimento de responsabilidade sem a autoridade de controle haver preservado a imparcialidade do agente controlado. Mas, mudanças significativas estão ocorrendo atualmente no relacionamento entre governo e parlamento, mudanças que estabelecem um "controle através da cooperação, através de ação combinada", assim provavelmente fazendo com que a responsabilidade fique difícil em um estágio posterior, senão impossível. Deveremos voltar a este assunto mais tarde.

d — Na responsabilidade, deveres são declarados que, em sentido mais amplo, podem ser chamados deveres legais. Entretanto, o modelo aplicado não é aquele de uma violação da lei, mas aquele de uma eficiente salvaguarda do bem-estar comum; de qualquer modo, um elemento que não presta por si mesmo a tratamento legal. Por esta razão, a Corte Constitucional, que é restrita à esfera legal, não pode substituir controle político, mas meramente aliviá-lo onde falhas políticas e ofensas legais coincidirem. Além disso, é possível que ofensas também representem consideráveis erros políticos.

e — A sanção de responsabilidade política claramente difere de qualquer consequência legal. Nem sempre precisa consistir em determinadas consequências, tais como afastamento do serviço; esta é simplesmente a arma final e mais pesada no armamento do controle. Discussão pública da ação política faz com que os erros políticos sejam revelados, requerimento no parlamento mesmo que eles não representam nada a não ser uma atitude demonstrativa podem ser bastante suficientes.

f — Responsabilidade política certamente requer publicidade — o elemento vital de qualquer constituição democrática. Em muitos casos a mera revelação de erros políticos representará uma sanção considerável.

g — Depende da lei constitucional se a responsabilidade é de natureza individual ou coletiva. A Common Law britânica desenvolveu uma regra restritiva da responsabilidade coletiva do gabinete. Isto somente foi interrompido em casos excepcionais, como em 1935, quando um ministro, Sir Samuel Hoare (mais tarde Lord Templewood), levou a si a responsabilidade pela intermediação entre Etiópia e Itália, que tinha na verdade sido aprovada pelo gabinete, ou quando um erro pessoal concernia somente ao indivíduo, como no caso Profumo em 1963.

A responsabilidade coletiva do gabinete, que tem sido ensinada e pedida na Inglaterra desde 1860, é paralela à tendência de fortalecer a posição do Primeiro Ministro e mudar o gabinete de um grupo de políticos em um corpo líder, escolhido por um grupo que está sujeito a uma disciplina rígida. Sua consequência principal tem sido de anular discussões abertas de diferenças de opinião no gabinete e de fortalecer a posição do Primeiro Ministro. Também facilita ao governo para superar erros políticos individuais. Em nenhum país

continental tem a responsabilidade coletiva do gabinete alcançado alguma vez as mesmas proporções. É naturalmente mais fraco em governo de coalizão.

Certamente a responsabilidade política é mais manifesta onde, como em um sistema parlamentar, é possível para o parlamento derrubar o governo por meio de um voto de não confiança. Onde não existir esta possibilidade, como no regime presidencial dos EE. UU., outros meios de crítica — a rejeição de projetos de lei apresentados pela administração, inquéritos em questões embaraçosas, cortes orçamentais ou simplesmente debates políticos — são usados para exercitar responsabilidade política. Mas, ao contrário do regime parlamentar, eles são incapazes de abolir o dualismo entre o executivo e o legislativo, e sua influência, enfim, deriva do fato que o Presidente é eleito por plebiscito. Entretanto, a comparação mostra que não há sistema severo e rápido das formas de responsabilidade em estados democráticos, mas cada Constituição deve achar sua solução própria para o problema.

Mudanças e Problemas na esfera da Responsabilidade entre o Governo e Parlamento.

Vejamos uma maneira na qual responsabilidade é refletida na Constituição da República Federal da Alemanha, a "Basic Law". Em seu conteúdo global, suas soluções são tradicionais em espírito. Os pais (os autores) da Basic Law não previram aquele moderno desenvolvimento que tão decisivamente modificou o trabalho dos governos e mudou suas relações com seus respectivos parlamentos. Seus pontos de vista eram principalmente derivados de experiências feitas durante a República Weimar, e a Constituição daquele período nunca teve sucesso em estabelecer um sistema parlamentar que realmente correspondesse à realidade política. Se for correto que aquelas responsabilidades militantes devam ter à sua disposição autoridade política maior, é primordialmente o povo ou o órgão que o representa, isto é, o parlamento, que são qualificados como recebedores de contas.

Apesar de a responsabilidade elementar de todos os órgãos constitucionais para o povo ser sem dúvida um ingrediente essencial em qualquer democracia, isto não encontrou expressão muito forte nas instituições providas pela Basic Law. Devido à natureza estritamente representativa do sistema de governo delineado pela Basic Law, o único meio formalmente dado ao povo para exercitar seu julgamento político é a eleição. Entretanto, em todas as democracias, a eleição geral aparece como a expressão principal da vontade popular. A pergunta, se uma extensão de decisão direta por parte do eleitorado com relação a certas questões ou, se uma iniciativa de parte do povo ou um plebiscito representa uma forma de controle sobre o parlamento, pode somente ser formulada com certa reserva. Legislação através do povo não é parte de uma constituição estruturada, mas, antes um elemento de regra direta não estruturada do povo, e deve ser rejeitada.

A decisão intermitente do povo não pode representar um controle sobre trabalho parlamentar, mas meramente uma decisão política alternativa.

Onde órgãos institucionais não são apontados diretamente pelo povo, o Parlamento exercita a responsabilidade para o povo, isto é, a responsabilidade está incluída no esque-

ma representativo. Entretanto, devido ao controle institucionalmente organizado (seção 67, 68 da Basic Law), o Governo ocupa uma posição especial em relação ao Parlamento. O Presidente Federal perdeu em importância política, seja porque seus ministros estejam assumindo sua responsabilidade política (seção 5B da Lei Básica), seja porque o procedimento violento de fazer uma acusação contra ele (seção 61 da Lei Básica) é absolutamente desnecessário. A responsabilidade do Parlamento para o povo está refletida não somente no fato de seus membros serem eleitos pelo povo, mas, também, em que o Parlamento é dependente em uma conexão legitimada com o povo e a opinião pública. Apesar de um membro individual do Parlamento, devido a seu livre mandato, ser destituído de qualquer influência legal fundada por seus eleitores, os partidos políticos exercem um novo tipo de controle indireto e isto tanto mais fortemente quanto mais de perto eles seguem a ordem de democracia interna estabelecida na seção 21, Parágrafo primeiro, Sentença 3 da Basic Law, assim como na Party Law de julho 24, 1967, portanto, correndo o risco de se tornar dependente nas resoluções tomadas em conferências de partido.

Além disso, se tomarmos o conceito mais flexível de controle, a imprensa, a "mass media" e o público estão constantemente engajados em criticar o Parlamento.

Tomando este conceito de controle mais flexível, acharemos numerosas indicações de um sistema mais finamente diferenciado. Ele não coincide com aquele da separação de poderes, mesmo se não visualizarmos o último em sua moderna forma como uma rígida separação de funções mas como uma interação e confronto de forças políticas que vieram a ser independentes. Eu acho que significaria estender de mais a noção de controle se a incluíssemos sob a estrutura federalista. Em contraste ao tipo usual de uma segunda câmara eleita (senado), que em muitos casos era incumbida pela Constituição da tarefa de examinar e criticar o legislativo feito pela 1ª Câmara, na Alemanha, é incumbência da Upper House de assumir outros poderes, a saber, as tendências políticas independentes dos estados membros.

De acordo com a definição restrita da competência do Conselho Federal nas seções 50 e 53, sentença 3 da Lei Básica, este conselho não está autorizado a pedir prestação de contas do Governo Federal. Entretanto, é certamente correto ver a influência que o governo tem no Parlamento como parte do sistema de controle incorporado à Basic Law. Entre eles está a iniciativa legislativa que continuou a crescer em importância com a legislação crescendo em quantidade e tecnicismo, e que, com o acréscimo de associações e discussões públicas, adiciona elementos posteriores — na forma de controle e cooperação — para um contexto estruturado. Finalmente, deve-se certamente mencionar a seção 113 da Basic Law em sua forma mais antiga, e, em particular, na sua forma presente. Aqui o direito parlamentar do Governo Federal de apropriação de despesa fica em oposição aos poderes do Parlamento em prolongar a despesa. Esta competência restritiva do governo reflete um desenvolvimento que tem há muito tempo levado a uma troca na lei orçamentária da distribuição anterior de peso, e transferiu a tarefa de observação da economia do Parlamento — que tem, de fato, cessado de realizá-lo — ao Ministro das Finanças ou ao gabinete,

respectivamente. Aqui verificamos assentada na constituição uma forma de controle não exercida na forma de exame retrospectivo, mas de cooperação adequada.

Novamente, a Corte constitucional não deve ser vista como parte de um esquema de controle político. Apesar de seu controle legal poder ser uma função esclarecedora e solucionar conflitos entre os órgãos mais altos, não tem objetivo político nem exerce responsabilidades; seu propósito é apaziguar disputas e salvaguardar a Constituição.

Se agora nos dirigirmos ao centro do controle político, a saber, a relação entre governo e parlamento, enfrentamos mudanças óbvias que resultaram de mudanças no cenário social assim como nas funções dos órgãos mais altos.

Como todas as instituições democráticas, a Basic Law assinala duas funções principais ao Parlamento: legislar e exercer controle sobre o Executivo. Em face das mudanças que têm ocorrido, pergunta-se se a segunda destas funções em particular pode ainda ser eficientemente realizada. Não tem o poder do executivo aumentado tanto que um controle efetivo, através dos representantes do povo, tem se tornado mais ou menos impossível? São os métodos tradicionais de controle do Parlamento ainda adequados hoje?

Examinando estas questões, todos concordarão que em nossa moderna forma de governo parlamentar não se trata realmente da questão do Governo como um todo confrontando o Parlamento como um todo. De acordo com a estrutura basicamente monística deste regime, o Governo e o partido majoritário (ou a coalizão do governo) são ligados, enquanto que o contraste verdadeiro é aquele entre o governo e a oposição. Entretanto, isto não é de todo verdadeiro; pois há, também, uma diferença básica, e algumas vezes mesmo um contraste, entre o governo e o partido majoritário do qual ele depende, de forma que mesmo neste relacionamento o Parlamento retém alguma independência. E é somente neste sentido que falarei no que segue, a bem da simplicidade, do contraste entre governo e parlamento.

Enquanto que anteriormente as atividades governamentais eram mantidas sob controle de um Parlamento executando exames detalhados de vários procedimentos e supervisionando o orçamento — uma situação ainda presumida sem crítica pelos autores da Basic Law — hoje as coisas têm mudado consideravelmente devido ao desenvolvimento social e político. Estas mudanças podem ser ilustradas de vários pontos de vista.

a) O moderno estado social, com suas extensivas medidas de precaução e controle, requer uma avalanche de legislação. Isto leva uma boa parcela do tempo e energia do Parlamento, o que, por outro lado, significa que sua função de controle é obrigada a retroceder aos antecedentes. Além disso, devido ao seu conhecimento real e à riqueza de meios à sua disposição, a influência do governo na legislação que eles preparam e a qual eles também levam avante em discussões preliminares com forças sociais e grupos aumenta. O Parlamento pode contrariar isto somente através de uma legislação extensiva a decisões econômicas e sociais fundamentais que, por razões ligadas ao estado constitucional deve, como regra, ter a forma da lei. Portanto, a inclinação da legislação de seguir

situações em mudança não é uma indicação do declínio da legislação parlamentar, mas uma expressão da legislação política modificada de maior controle.

b) É hoje impossível para a representação do povo (Parlamento) controlar efetivamente as imensas e altamente especializadas atividades governamentais e administrativas. Portanto, o controle que é exercido deve, freqüentemente, parecer fragmentário e acidental. Nesta situação, um parlamento como aquele da Grã-Bretanha tem a vantagem do debate político ao custo de questões detalhadas. Seu objetivo não é investigação específica, mas um debate do fundamento da política. Em contraste, o sistema germânico tende a ser mais detalhado, particularmente através de comitês especiais, mas ele também perde em perfil político. É impossível realizar os dois objetivos imediatamente, a saber: discussão especializada e debates em questões políticas fundamentais.

c) Em relação ao orçamento têm ocorrido grandes mudanças. As teorias mais velhas têm reconhecido uma cooperação entre Governo e Parlamento neste campo. Outros, talvez, tentem transformar apropriação inteiramente em matéria de legislação. De fato, os parlamentos têm restringido consideravelmente sua influência — sempre de olho em seu eleitorado — desde que se dedicaram a apropriar e a subsidiar generosamente demais. Hoje é tarefa do Ministro das Finanças reforçar a economia e o equilíbrio do orçamento, mesmo contra os desejos de seus colegas de Gabinete; nisto ele ganha apoio do Committee of Supply que, portanto, adquire uma função específica parcial. Estes procedimentos ainda não foram incorporados à Constituição. A parcela do executivo é reforçada pela introdução de um orçamento de longo prazo planejado na Seção 110 da Basic Law em sua versão de 1969, assim como pela Law for the Promotion of Stability and Growth, sancionada em 8 de junho de 1967 e ordenando ao Governo de assumir um controle global sobre a vida econômica. A parcela do Parlamento no orçamento pode somente ser preservada e guardada por meio de novas formas de cooperação durante o estágio preparatório de decisões orçamentais.

d) O mesmo é verdadeiro no aumento crescente de trabalho de planejamento em geral, que novamente tende para o lado do executivo — seja no campo das técnicas de trabalho, a coleta e processamento de dados ou arrumando programas; o último, por sua própria natureza, resiste a qualquer tentativa de uma formulação normativa. A expansão deste tipo de trabalho ameaçará, portanto, inevitavelmente, a atribuição do Parlamento em fazer decisões a não ser que se encontrem novas formas de participação para substituir exames *post festum* que são destinados a serem inexpressivos em caso de planejamento.

e) Posso somente aludir brevemente à mudança de tomada de decisões a nível de burocracias supranacionais. Aqui o controle parlamentar é possível, mas não fácil de ser exercido devido a problemas técnicos e de tempo.

f) Finalmente, o controle parlamentar de hoje sofre por causa da falha — universal — de debates parlamentares para atrair o interesse do público. Desde que a imprensa popular e a "mass media" têm dado prioridade a reportagens sensacionais, histórias de sexo

e crime e artigos constatando as demandas dos grupos de pressão, o leitor (ou ouvinte ou assistente) perdem o contato com o que acontece no Parlamento. Apesar de o mesmo ser verdadeiro em relação às atividades do governo, ele sem dúvida tem a seu alcance meios mais amplos de chamar a atenção das pessoas. Opiniões críticas verbalizadas no Parlamento permanecem algumas vezes desconhecidas.

Esta situação foi amplamente reconhecida hoje, e não tem havido falta de sugestões quanto ao que poderia ter sido feito a respeito. Por um motivo os métodos de trabalho do Parlamento poderiam ser melhorados — uma possibilidade que tem sido objeto de discussão bastante recente, e que, de fato, levou a uma série de melhorias. Todavia são concebíveis aperfeiçoamentos bem mais essenciais que tendem a ser menosprezados por advogados constitucionais. Há o reavivamento de discussão plenária fazendo uso integral da questão tempo, a combinação de debates de matérias relacionadas no mesmo encontro, a organização de interrogatórios públicos de documentos importantes por comitês, e possibilidade de determinar comissões de inquérito. Se, por outro lado, o aumento freqüentemente solicitado de publicidade para comitês parlamentares realmente reforçaria sua influência sobre o público, ou se, ao contrário, isto não refreasse o que de outra forma seria uma troca viva de idéias, é ainda uma questão em aberto.

Uma outra maneira pela qual uma melhoria poderia ser efetuada, para fortalecer o trabalho no Parlamento, é, acima de tudo, provê-lo com mais pessoas capazes de assistir seus comitês, assim como seus representantes, e alargar seu "staff" capaz de angariar informação significativa. Tudo isto é corretamente encarado como sendo de grande importância, apesar de que mesmo uma melhoria marcada ao longo destas linhas não supriria para a supremacia que o Executivo tem sobre o Legislativo concernente à informação e conhecimento fático.

Além disso, deve-se perguntar sobre a tarefa e significado do controle parlamentar. Evidentemente ele não pode consistir em um exame detalhado do trabalho feito pelo governo e pela administração — um fato que poderia levar a concluir que o método britânico de dispensa com discussões sobre matérias detalhadas e debates restritos a questões de consequência política devem ter preferência. No caso da República Federal, entretanto, isto significaria a inversão do desenvolvimento que começou sob os imperadores germânicos nos fins do século XIX, a saber, a tendência do Parlamento fazer a maior parte de seu trabalho em comitês. Desta forma ele ganhou uma participação mais forte na legislação, assim como em controle efetivo — vantagens de que se relutaria em desistir novamente. Eu, portanto, acredito que, no que concerne à República Federal, a sugestão de Hans Maier, de que um objetivo duplo, uma forma mista deveria ser defendida, é correta.

Finalmente, tem sido enfatizado em publicações recentes que uma forma importante de controle parlamentar tem realmente evoluído e que extrapola a esfera da supervisão "repressiva" *post festum* e que tem por objetivo "controle através da cooperação preventiva" — uma noção primeiramente definida por Baumlin. No Direito Alemão, tais proce-

dimentos podem ser observados na participação de comitês permanentes — tais como o Foreign Affairs Committee e o Defence Committee — no preparo de decisões fundamentais antes destas serem na verdade tomadas pelo executivo. Outra forma de controle parlamentar está contida na participação na execução de medidas orçamentárias através de reservas feitas com respeito a despesas em favor da aprovação parlamentar. Apesar destes desenvolvimentos serem eles mesmos não de todo destituídos de problemas — bastante à parte dos limites de admissibilidade constitucional — eles dão controle (no sentido de acompanhar a supervisão de influência), mas também obscurecem a questão da responsabilidade porque o receptor da responsabilidade é também um participante. Este tipo de participação na preparação de decisões representará, sem dúvida, um importante meio de diminuir a influência do parlamento em planejamento financeiro multianual e procedimento de planejamento em geral.

Eu posso aqui delinear os problemas envolvidos. Podemos de certa forma dizer que no campo da responsabilidade e controle, assim como em muitas outras esferas do Direito Constitucional, a situação está constantemente mudando e assimilando novas condições e solicitações. É, portanto, de grande importância que especialistas em Direito Constitucional não limitem sua atenção à interpretação de normas constitucionais, mas que, também, considerem o desenvolvimento efetivo destas normas no decurso de sua aplicação.