

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO “EURÍPIDES DE MARÍLIA” - UNIVEM
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

SANDRA BOLGUE CARDIN GRION

**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, PODER JUDICIÁRIO
E ESTADO DE DIREITO NO BRASIL**

MARÍLIA
2006

SANDRA BOLGUE CARDIN GRION

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, PODER JUDICIÁRIO
E ESTADO DE DIREITO NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado do Centro Universitário Eurípides de Marília, mantido pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, para obtenção do título de Mestre em Direito (Área de Concentração: Teoria do Direito e do Estado).

Orientador:

Professor Doutor LAURO FREDERICO BARBOSA DA
SILVEIRA

MARÍLIA
2006

SANDRA BOLGUE CARDIN GRION

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, PODER JUDICIÁRIO
E ESTADO DE DIREITO NO BRASIL

Banca examinadora da dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da UNIVEM / FEESR, para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Teoria do Direito e do Estado.

Resultado: Aprovada, com nota 9,0 (nove)

ORIENTADOR: Professor Doutor Lauro Frederico Barbosa da Silveira

1º EXAMINADOR: Professora Doutora Norma Sueli Padilha

2º EXAMINADOR: Professor Doutor José Geraldo Alberto Bertoncini Poker

Marília, 31 de agosto de 2006

DEDICATÓRIA

Ao Professor **José Geraldo Alberto Bertoncini Poker**, pelo incentivo, pelas preciosas indicações bibliográficas, pelos ensinamentos e por ter acreditado neste projeto desde o início.

AGRADECIMENTOS

- Aos professores do programa de Mestrado em Direito, em especial, Lauro Frederico Barbosa da Silveira, Oswaldo Giacóia Júnior, Vinício C. Martinez e Hercídia M. Facuri Coelho.
- Ao coordenador do curso, Professor Jayme Wanderlei Gasparoto.
- Às atenciosas e prestativas secretárias do mestrado, Lúcia, Samara e Camila.
- Aos colegas do mestrado, em especial, Andréia A. de Almeida, Edna Orsini, Karina S. Mascarin, Lúcia M. B. Nascimento, Natália T. Pires, Poliana A. Ferreira, Sabrina B. Sutto e Vilma M. de Lima, por tantas demonstrações de companheirismo.
- À amiga Dona Maria Grespan, pela simpática e providencial acolhida durante toda minha estada em Marília.
- Aos meus colegas do escritório, pelo apoio e pela compreensão a todas as minhas ausências.

“As vagas do oceano embravecido não assustam quando elas respeitam os limites que foram marcados pela mão de Deus. Assim, em um Estado bem constituído, a divergência de opiniões, por mais plausíveis que sejam, virá quebrar-se contra as sólidas [limitações] da Constituição e das leis.”

Romualdo Seixas

GRION, Sandra Bolgue Cardin. **Democracia Representativa, Poder Judiciário e Estado de Direito no Brasil**. 2006. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília.

RESUMO

Acompanhando a vertiginosa evolução tecnológica do mundo e o avanço das sociedades modernas, a política e a democracia vêm passando por transformações que interferem de alguma forma nas bases da concepção original do conceito de Estado de Direito. Para entender melhor os efeitos dessas transformações, procedeu-se à presente pesquisa. Para tanto, buscou-se primeiramente estudar a democracia representativa, analisando-se o aspecto histórico das eleições e, discutindo-se, paralelamente, a questão do *marketing* moderno como elemento manipulador das massas e potencial mecanismo de aviltamento do processo eleitoral, não quanto aos procedimentos de justiça, mas em relação à qualidade do resultado dos pleitos. Depois, buscou-se definir o conceito de política, alinhando-se o pensamento de filósofos antigos e da modernidade. Em seguida, estudaram-se os instrumentos de que o Estado dispõe para conter o ritmo nem sempre sensato da política e para salvaguardar os direitos da sociedade. Nesse sentido, enfatizaram-se a importância da burocracia estatal e o princípio da separação de poderes. Analisou-se também a atual tendência de supervalorização do Poder Judiciário, que, para alguns estudiosos, constitui velada ameaça aos princípios que regem a democracia. Por fim, com base nas pesquisas e conjecturas levadas a efeito, o trabalho se permite a emanar conclusões a respeito das concepções que regem hoje o Estado Democrático de Direito e tece considerações sobre a qualidade e a pertinência da democracia que atualmente vivemos no Brasil.

Palavras-chave: Democracia Representativa; Judiciário; Judicialização; Estado Democrático de Direito.

GRION, Sandra Bolgue Cardin. **Democracia Representativa, Poder Judiciário e Estado de Direito no Brasil**. 2006. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília.

ABSTRACT

Accompanying the dizzy technological evolution of the world and the progress of the modern societies, the politics and the democracy are going by transformations that interfere in some way in the bases of the original conception of the concept of State of Right. To understand the effects of those transformations better, she proceeded to present researches. For so much, it was looked for firstly to study the representative democracy, being analyzed the historical aspect of the elections and, being discussed, parallel, the subject of the modern marketing as element manipulator of the masses and potential mechanism of abasement of the electoral process, no as for the procedures of justice, but in relation to the quality of the result of the cases. Then, it was looked for to define the politics concept, joining the old philosophers' thought and the one of the modernity. Soon afterwards, they were studied the instruments that the State disposes to contain the rhythm not always wise of the politics and to safeguard the rights of the society. In that sense, the importance of the state bureaucracy and the beginning of the separation of powers were emphasized. It was also analyzed the current tendency of having exacerbated valorization of the Judiciary Power, that, for some studios, it constitutes veiled threat to the beginnings that govern the democracy. Finally, with base in the researches and you conjecture taken to effect, the work is permitted to emanate conclusion regarding the conceptions that govern the Democratic State of Right today and weaves considerations on the quality and the pertinence of the democracy that now lived in Brazil.

Words-key: Representative democracy; Judiciary; Democratic State of Right.

GRION, Sandra Bolgue Cardin. **Democracia Representativa, Poder Judiciário e Estado de Direito no Brasil**. 2006. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília.

RESUMEN

Acompañando la evolución tecnológica vertiginosa del mundo y el progreso de las sociedades modernas, la política y la democracia están pasando por transformaciones que interfieren de alguna manera en las bases de la concepción original del concepto de Estado de Derecho. Entender los efectos de esas transformaciones mejoran, ella procedió presentar las investigaciones del. Para tanto, se buscaba para estudiar la democracia representativa primeramente, analizándose el histórico el aspecto de las elecciones y, discutiéndose, parangone, el asunto del moderno marketing como el manipulador del elemento de las masas y mecanismo potencial de humillación del proceso del electoral, ningún en cuanto a los procedimientos de justicia, pero respecto a la calidad del resultado de los casos. Entonces, se buscaba para definir el concepto de la política, mientras uniendo el pensamiento de los filósofos viejos y el una de la modernidad. Pronto después, ellos se estudiaron los instrumentos que el Estado dispone no siempre hacer contener el ritmo sabio de la política y salvaguardar los derechos de la sociedad. En ese sentido, se dio énfasis a la importancia de la burocracia estatal y el principio de la separación de poderes. También se analizó la tendencia actual de haber exacerbado valorización del Power Judicial que, para algún estudioso, constituye la amenaza velada a los principios que gobiernan la democracia. Finalmente, con la base en las investigaciones y usted conjetura tomado para efectuar, el trabajo se permite emanar la conclusión con respecto a las concepciones que gobiernan el Estado Democrático de Derecho hoy y el teje el considerations en la calidad y la pertinencia de la democracia que ahora vivió en Brasil.

Palabras-clave: Democracia Representativa; Magistratura; Estado Democrático de Derecho.

Sumário

Introdução	10
Capítulo 1 - A Democracia Representativa e a Política	14
1.1 - Eleições: conceito e aspectos históricos	15
1.2 - Eleições: povo x representante eleito	17
1.3 - Nacionalidade e cidadania política na Constituição Federal de 1988	23
1.4 - O marketing político e o eleitorado	35
1.5 - Política e Democracia	39
1.6 - Cidadania: expressão dos direitos e deveres da pessoa	44
Capítulo 2 - Estado de Direito e Formas de Contenção da Política	47
2.1 - A política como idéia de poder	48
2.2 - A política na visão de grandes filósofos	55
2.3 - Contrastes entre as concepções de Aristóteles e de Maquiavel	64
2.4 - Estado: origem e fundamento	65
2.5 - Estado Democrático de Direito propriamente dito	69
2.6 - Separação de Poderes	76
2.7 - O poder do Estado no âmbito externo	80
2.8 - A burocracia estatal como fator de contenção de poder	82
2.9 - Legitimidade e Legalidade: a contenção moral	88
Capítulo 3 - O Judiciário no Controle da Política	93
3.1 - A debilidade da lei eleitoral frente ao jogo político	94
3.2 - A ascensão do poder judiciário	97
3.3 - O controle do Judiciário sobre o processo eleitoral	102
3.4 - Cassação de mandato: alguns casos e reflexões	107
3.5 - O advogado e o acadêmico de direito: a Constituição e as Doutrinas	110
Conclusão	112
Referências	119

I NTRODUÇÃO

Este trabalho tem como principal objetivo estudar a democracia e a política no Estado Democrático de Direito, uma vez que tanto uma quanto a outra vêm passando por muitas mudanças no mundo contemporâneo. Em que consistem essas mudanças? Elas ameaçam a concepção original do conceito de democracia? Como elas vêm ocorrendo no Brasil? Nossas instituições democráticas têm conseguido se adaptar às transformações? Vivemos, de fato, uma democracia?... É o que nos propomos a responder.

Não é demais lembrar que o tema do estudo abrange um espaço e um horizonte temporal extremamente amplos, já que não há como discutir democracia e política sem se voltar ao período de ouro da civilização, a Grécia Antiga. Não é menor a abrangência em relação à “personagem” do estudo: a humanidade, com toda diversidade e pluralidade que a constitui. Tanto é que não há como considerar tal conceito como uma unidade senão por abstração. Esse nível de abrangência espacial, temporal e de *atores* nos colocou na contingência de, sob certo aspecto, sacrificar a linearidade do trabalho, ou seja, a fragmentar o fio condutor do texto em certas ocasiões. Não nos poupamos de mostrar os diferentes pensamentos em épocas e lugares diversos nem de pôr para *contracenar* uma significativa variedade de filósofos. Optamos, então, não pelo aprofundamento mas pela diversidade, visando oferecer um olhar mais amplo do que aprofundado das questões, e adotar uma linha de raciocínio um tanto flexível. Entendemos que, num tema dessa natureza, a amplitude, a visão panorâmica, é que oferece melhores perspectivas para a análise e a reflexão. Contudo, nos é forçoso admitir que, aqui e ali, tivemos de nos conter diante de situações em que muito nos instigava o desejo de aprofundamento.

Vale ressaltar também que nossa pesquisa aborda a política tanto no seu aspecto de meio de representatividade do cidadão quanto na sua acepção de disputa pelo poder. Isto é, nas nossas abordagens, não nos furtamos de focar o processo eleitoral também como confronto entre candidatos e partidos: a questão do *marketing* no jogo eleitoral, a ação dos mo-

ernos meios de comunicação na disputa, a fragilidade do eleitor num país como o nosso. É verdade que, ao tratar de política, jamais tenhamos deixado de refletir sobre a qualidade que lhe é inerente de meio de participação da pessoa nas decisões do Estado e também de discutir o papel deste de garantidor da soberania popular.

A nosso ver, a importância maior do trabalho a que nos propomos está, sobretudo, na explicitação sistematizada das transformações que vêm ocorrendo no âmbito do sistema democrático como forma de adaptação às contingências do mundo moderno e às expectativas da sociedade contemporânea, com o respaldo da opinião dos principais estudiosos da atualidade sobre o assunto.

Começamos por analisar, no primeiro capítulo, a democracia representativa. Estudamos o aspecto histórico das eleições e sua evolução, para depois discutir a ação do *marketing* moderno que, com suas insidiosas estratégias, vem dando novos contornos à disputa eleitoral (hoje o eleitor está exposto a um processo de manipulação jamais visto). É também nesse primeiro capítulo, que abordamos a expansão que vem se verificando no sentido da palavra *cidadania*, a qual nos tempos antigos era apenas a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade, e hoje se relaciona com a idéia de igualdade social.

No segundo capítulo, dedicado prioritariamente às formas de contenção da política, começamos por estudar a política como idéia de poder, e, foi principalmente por meio do pensamento dos mais consagrados filósofos da humanidade que se dedicaram ao tema que estruturamos nossa apresentação. O ponto de partida foi Aristóteles e Maquiavel, em si e naquilo que se antagonizam. Depois, estudamos o absolutista Hobbes, Locke (o liberal) e o contratualismo de Rousseau, além de Montesquieu, que instituiu a base da separação de poderes. Logo em seguida, passamos a estudar os instrumentos de que o Estado de Direito dispõe para conter as fragilidades e as artimanhas do agente político. Aqui ganhou destaque a burocracia estatal como um dos principais elementos que conferem estabilidade ao funcionamento do Estado.

Foi principalmente de Weber, sob o olhar de Freund, que mais nos valem para esse fim. Abordamos ainda, nesse capítulo, a separação de poderes como instituto que garante a sobrevivência do Estado.

No capítulo terceiro tratamos das acomodações que vêm sendo levadas a efeito para o bom funcionamento da ordem democrática, desaguando na supervalorização do Poder Judiciário, ou seja, no processo que vem sendo chamado de *judicialização da política*. Também nesse capítulo relatamos casos concretos de cassação de mandato político, para, em seguida, conjecturar sobre a pertinência de tal estudo no meio universitário.

Nesta *Introdução* manifestamos finalmente nosso desejo de que a modesta contribuição acadêmica que ora oferecemos não fique restrita ao trabalho em si. Que seja essa importância estendida àquilo que o trabalho possa representar de inspiração a novas pesquisas no mesmo sentido e para a conscientização sobre a necessidade de se refletir constantemente sobre o assunto. A democracia é um dos maiores patrimônios da humanidade, e como tal precisa estar sob permanente questionamento e resguardo.

Capítulo 1

A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A POLÍTICA

1.1 - Eleições: conceito e aspectos históricos

A palavra *Política* assume diversas acepções, mas está sempre ligada à disputa pelo poder. Esse conceito gira em torno da relação entre governantes e governados, é verdade, mas tem como ápice o momento das eleições, quando o poder do povo se torna ativo.

Nossa Constituição dispõe no parágrafo único de seu artigo 1º que “todo o poder emana do povo, o qual o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente”. Então, em termos constitucionais, o povo tem o poder, que é fundamentalmente exercido quando ele, povo, vai às urnas.

De fato. Em praticamente todo o mundo ocidental, as eleições diretas e o voto secreto de igual valor para todos são garantias constitucionais. Mas, sabemos, nem sempre foi assim.

Em Atenas teve início a eleição política aproximadamente no século VIII a.C. Elas se caracterizavam por serem feitas em assembleias, por meio do voto não secreto. Ocorre que esse sistema eleitoral iniciado pelos gregos praticamente se desfez ao longo dos séculos, voltando a ganhar grande impulso apenas no final do século XIX, sobretudo sob influência da Revolução Industrial, quando cresceu bastante o número de pessoas às quais se passa a reconhecer o direito de participação política: o direito ao voto finalmente deixou de se concentrar nas mãos dos reis, bispos, nobres e grandes proprietários.

Portanto, é a partir do século XIX que as constituições vêm sendo modificadas, afirmando a igualdade de direitos e consagrando o sufrágio universal (DALLARI, 1983, p. 28).

No entanto, a influência política sobre a sociedade européia é típica da Revolução Francesa, já no final do século XVIII. Tanto as lutas vagarosas, porém sólidas, dos ingleses, quanto o estouro violento dos franceses introduziram um novo conceito de poder político. Para se ter idéia, foi um ano antes da Revolução Francesa, 1788, que se redigiu o primeiro

conjunto de leis para regular as eleições nacionais. Eis aí o primeiro diploma legal sobre temas eleitorais do mundo contemporâneo (LUNGARZO, 1989, p. 44).

Desde o início, a principal restrição à participação eleitoral era baseada em motivos econômicos. Graças às lutas dos trabalhadores, isso foi considerado antidemocrático. Mas não é porque hoje as constituições estabeleçam o sufrágio universal que esse direito já possa ser exercido por todos com a mesma liberdade. Além da discriminação econômica, que perdurou durante todo o século XIX e início do XX, também pelo sexo se impedia de votar. A extensão do direito de voto às mulheres é uma conquista recente. Tanto é que, até 1952, alguns países latino-americanos não aceitavam o voto feminino. Outra grande conquista foi a extensão do direito de voto aos analfabetos. No Brasil, somente com a Constituição de 1988 esse segmento alcançou o direito de votar, embora, como veremos, não tenham o direito de ser eleitos.

Outro caso famoso de discriminação eleitoral é contra as etnias minoritárias, como os negros. Nos Estados Unidos, tantas vezes tidos como modelo de democracia, o direito de votar dessa parte da população foi resultado de uma luta homérica (idem, p. 26).

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a participação política é considerada um direito fundamental. Seu artigo 21 diz que todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo.

É preciso reconhecer que houve um considerável avanço. Hoje são muito raras as constituições que não afirmam a igualdade de direitos, diz Dallari (1983, p. 32), para quem isso demonstra que já não existem condições para sustentar que a desigualdade é justa e que só uma elite privilegiada deve ter o direito de tomar as decisões de interesse da sociedade. “Mas ainda está muito longe a plena igualdade de participação”, assevera o jurista (idem).

1.2 - Eleições: povo x representante eleito

A sociedade moderna vem mesmo conseguindo quebrar os tabus em torno da participação política. Nesse sentido a grande conquista foi a adoção do sufrágio universal, que até o século XIX era negado na teoria e na prática nos governos republicanos democráticos.

O sufrágio universal distingue a moderna *democracia representativa* de todas as formas anteriores de democracia (DAHL, 2001, p. 100 - grifos nossos). Foi ele que inaugurou a era da democracia representativa.

Até o século XVIII, a visão comum era a de que um governo democrático ou republicano significava governo do povo e que, para governar, o povo teria de se reunir em um único local e votar sobre decretos, leis ou políticas (idem, p. 107).

Dahl (idem, p.107 e 108) relata que, de acordo com essa visão comum, a idéia era de que a democracia teria de ser uma democracia de assembleias populares e que democracia representativa seria uma contradição. “Explícita ou implicitamente, uma república ou uma democracia, só poderia existir numa pequena unidade, como uma cidade, pequena ou grande”, diz Dahl (idem), segundo o qual autores que defendiam esse ponto de vista, como Rousseau ou Montesquieu, conheciam perfeitamente as desvantagens de um pequeno Estado, especialmente se comparado à superioridade militar de um bem maior, e eram muitíssimos pessimistas sobre as perspectivas futuras para a verdadeira democracia. “A visão comum foi rapidamente superada e posta de lado pela força da investida do Estado nacional. O próprio Rousseau compreendia claramente que, para um país grande como a Polônia (para o qual ele propôs uma constituição), seria necessária a representação”, observa Dahl (idem), para dizer que, pouco depois, aquela visão comum (a que vigia até o século XVIII) foi rechaçada do palco da história com a chegada da democracia nos Estados Unidos.

No final do século XIX, a visão tradicional era ignorada, esquecida ou, quando lembrada, tratada como se fosse irrelevante. Stuart Mill (apud Dahl, 2001, p. 108) escreveu em

1861 ser evidente que o único governo que pode corresponder plenamente a todas as exigências do Estado social é um governo em que todo o povo participa; em que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil; que a participação deveria ser por toda parte tão grande quanto permita o grau geral de melhoria da comunidade; e que, em última análise, nada pode ser menos desejável do que a admissão de todos numa parcela do poder soberano do Estado.

Hoje as eleições são diretas, o cidadão vai às urnas e escolhe quem será o seu representante: a democracia atual exige eleições livres, justas e freqüentes. Livres no sentido de que o cidadão vai às urnas sem medo de repressão; justas porque todos os votos têm o mesmo valor; freqüentes porque ocorre de tempos em tempos, de forma a revezar o representante do poder (DAHL, 2001, p. 109). É a democracia representativa do mundo moderno.

O povo não governa diretamente, sabemos, mas de certo modo, no ato de eleger, é ele quem governa: as eleições constituem um povo governante. Mas é preciso reconhecer que as eleições são um processo descontínuo e elementar. Entre uma e outra, o poder popular fica inativo. Segundo Sartori (1994, p. 123 e 124), o voto envolve uma experiência pré-eleitoral. Por isso, mesmo não menosprezando a importância das eleições, também não podemos isolar o evento eleitoral de todo o processo de formação de opinião, diz Sartori (*idem*), que conclui:

O poder de eleger é *per se* uma garantia mecânica de democracia; a garantia essencial é constituída pelas condições em que os cidadãos obtêm a informações e é exposto à pressão dos formadores de opinião. Em última instância, “a opinião dos governados é o verdadeiro fundamento de todo governo”. Nesse caso, as eleições são o meio para um fim — sendo o fim um “governo de opinião”, isto é, um governo sensível e responsável perante a opinião pública.

Segundo Silva (2004, p. 125-126), *democracia* é conceito histórico que não é por si só um valor-fim, mas um meio, um instrumento, de realização de valores essenciais de convivência humana: “Não é um mero conceito político abstrato e estático, mas um processo de

afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.”

A atual democracia, representativa, já foi alvo de muitas críticas no passado e, como veremos, ainda hoje as sofre. Mas, parece-nos, essa forma de democracia é a que se mostra mais viável para os dias atuais, tal como discorreu Thomas Jefferson (apud DAHL, 2001, p. 119): “A representação ou governo representativo pode ser considerada uma invenção inovadora, desconhecida da época de Montesquieu [...] A democracia representativa [...] é a democracia viável por muito tempo e sobre um território de grande extensão.”

O sistema de escolher representantes para participarem de assembleias políticas já aparece no século XVII. Quando os burgueses conquistaram o direito de participar das decisões políticas, foi necessário o uso de representantes, já que não era possível reunir numa sala ou mesmo numa praça pública todos os que tinham direitos políticos. Nesse tempo, o sistema de representação funcionava assim: os que escolhiam representantes davam-lhes uma lista de assuntos e de posição que deveriam tomar em relação a cada um, e os representantes assinavam um documento concordando com a perda do mandato se não obedecessem às determinações dos eleitores. Era o chamado sistema de “mandato imperativo”, e acabou sendo proibido, pois restringia demais as ações dos representantes, além de permitir que os mandatários assumissem a condição de verdadeiros empregados dos eleitores mais ricos (DALLARI, 1983, p. 28-29).

Um dos filósofos que mais se opuseram ao sistema representativo foi Rousseau, no século XVIII (ele era grande defensor da Assembleia dos cidadãos), por entender que o representante sempre manifesta sua própria vontade e não a do povo. Também hoje há quem pense de maneira parecida, como Martinez (1990, p. 38), para quem o fato de a Constituição dizer que o povo exerce o poder por meio de representantes significa muito menos do que aparenta: “Na prática diária os representantes eleitos e muitos não-eleitos ocupam as posições chaves do

governo e exercem o poder como entendem, muitas vezes em sentido contrário às opiniões e interesses do povo.”

Quantos ex-candidatos são rejeitados nas eleições e em seguida conquistam importantes cargos nos ministérios, nas secretarias, nas autarquias e empresas estatais!, exclama Martinez (idem), que segue: quantos representantes são eleitos sob determinadas condições de promessas, programas, propostas, acordos, depois mudam completamente, sem que o povo possa impedi-los nem substituí-los! Esse autor (idem), como muitos outros, entende que tanto os representantes eleitos quanto os que são nomeados escapam ao controle do povo, porque, segundo ele, este não exerce o poder de fato. Martinez diz ainda que, apesar da linguagem jurídica, cheia de filigranas literárias e eruditas, usada nos textos legais, evoluímos pouco durante o último século, em termos concretos:

O povo, no sentido mais amplo do termo, está alijado do poder decisório; os resquícios ideológicos da antiga classe escravocrata que dominou o Império ainda marcam presença na filosofia do Estado brasileiro; [...], embora não se possa dizer que o Estado brasileiro seja apenas um instrumento servil de uma classe dominante, como foi no Império (idem).

Não há como deixar de admitir, que, depois de escolhidos, os representantes se tornem autônomos e possam conduzir os negócios do país à revelia do povo. Nesse sentido, Maar (1985, p. 73-74) lembra que os cidadãos perdem até mesmo a possibilidade de voltar atrás em suas escolhas, quando estas não correspondem mais aos seus interesses, e precisam esperar até que se esgotem os prazos da tutela (os mandatos) que os governantes têm em relação aos governados. Por isso, acrescentamos nós, nem sempre é expressivo o ânimo do cidadão com relação a seu direito de votar.

Há quem entenda que esse descrédito da população no sistema eleitoral é responsável pelo aumento considerável dos movimentos sociais nos últimos tempos. De acordo com Maar (idem, p. 73-74), a atividade desenvolvida nesses movimentos, pela presença que neles ocupam as questões cotidianas, encarrega-se de conferir um novo sentido a uma política progres-

sivamente desmoralizada pela atuação das instituições públicas e da disputa governamental. “Isto não é de estranhar, porque, fora dos momentos eleitorais, a atividade institucional do Estado não oferece espaço à participação das pessoas nas decisões políticas, e aparece apenas como restrição ou imposição de normas legais”, diz Maar (p. 73-74), para concluir que, mesmo enquanto sistema representativo, a política governamental comporta-se como tutor paternalista dos interesses públicos.

Hoje a idéia defendida por Rousseau, reafirmamos, seria insustentável. Não há como reunir os cidadãos em praça pública, em assembleias. Isso também em função dos direitos de participação política terem se estendido a uma parcela muito maior da população.

É verdade que boa parte dos representantes não cumpre o que prometeu como candidato, e privilegia seus próprios interesses. Mas, ainda assim, o eleito representa a consciência (mesmo que insensata) daqueles que o levaram ao poder. No fundo, ele não deixa de representar a população: não em seus desejos, mas em suas carências culturais (às vezes, até ética). A miséria moral no vértice do poder não seria reflexo da insuficiência intelectual (e ética) da base de onde ele emana?

Outra crítica ao atual sistema democrático é a de que ele obriga o cidadão a votar, e que, por consequência, as eleições acabam se transformando em mais um ato burocrático da máquina estatal. No momento das eleições, o que temos então é, de um lado, o Estado forte, com a máquina administrativa, a aplicação das leis, o poder de polícia; do outro, a sociedade com o direito-dever de manifestar seu aplauso ou seu repúdio pelo voto. Nesse sentido, afirma Bobbio (2000, p. 81):

O jogo político democrático — e por sistema democrático entenda-se justamente um sistema cuja legitimidade depende do consenso que se verifica periodicamente através de eleições livres por sufrágio universal —, os atores principais estão dados, e são os partidos; também está dado o modo principal de fazer política para a imensa maioria dos componentes da comunidade nacional: as eleições. Disto não se escapa. É mesmo o caso de dizer: **tome esta sopa ou salte esta janela.** - grifos nossos

O autor afirma (idem) que são igualmente constitutivas muitas das regras do jogo político: o comportamento eleitoral não existe fora das leis que instituem e regulam as eleições: “Os homens se acasalam também independentemente das normas do direito civil que regulam o matrimônio, mas não votam a não ser porque existe uma lei eleitoral” (idem).

Mas o teste democrático é mesmo o teste eleitoral, que bem ou mal dá voz à população, estabelece o debate, cria a oportunidade de se refazer as consciências, de redefinir rumos e até mesmo de se aplicar o que se aprendeu depois da eleição anterior.

Se a democracia garante — como realmente o faz — o direito de decidir o destino de todo o povo, então as opiniões que indicam um consenso geral ou, inversamente, uma discordância generalizada em relação ao governo, são opiniões expressas pelos eleitores em geral nas eleições, e somente por meio das eleições (SARTORI, 1994, p. 127). Estas devem ser vistas, pois, como uma oportunidade para o povo fazer valer sua vontade, seja concordando com o sistema, seja condenando-o, por meio do seu voto.

Nesse sentido, a representação é o mecanismo de decisão do Estado contemporâneo que pode, sim, ser aperfeiçoado, mas que ainda não encontrou substituto razoável, afirma Soares (1998, p. 47), para depois acrescentar:

A busca da identidade entre vontade do povo e manifestação do eleito é, hoje, uma quimera, pois a atual organização da vontade do povo pressupõe a independência do eleito frente ao eleitor. A vontade do eleitor só é aferível objetivamente através de votação. A manifestação do eleito é livre, independente de uma vontade popular.

Soares (idem) entende ser claro que a democracia, com seu desenvolvimento, deve superar as atuais limitações e buscar a integração do povo no processo político, mas admite: “Exigir que o direito viabilize uma identidade entre eleitor e eleito é algo impossível.”

Enfim, a democracia representativa [com suas virtudes e defeitos] pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a

formar os direitos políticos, que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral e os partidos políticos (SILVA, 2004, p. 137).

1.3 - Nacionalidade e cidadania política na Constituição Federal de 1988

Enquanto no século XIX ainda persistiam grandes limitações formais de acesso ao jogo político, a partir do século XX, praticamente todos os cidadãos maiores, independentemente de critérios censitários, sexuais ou culturais, dele participam (CAMPILONGO, 1988, p. 48). No Brasil, hoje é consagrado constitucionalmente o povo como titular do poder do Estado. De acordo com a Constituição Federal de 1988:

Artigo 1º. *A República Federativa do Brasil, [...], constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.*

Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

O ponto de partida para o exercício da cidadania política é a nacionalidade brasileira. Muitas vezes, a palavra *nacionalidade* é usada como sinônimo de cidadania, mas *nacionalidade* e *cidadania* são conceitos que não designam a mesma coisa, embora tanto um quanto o outro constituam pressupostos essenciais para a obtenção dos direitos políticos.

“A nacionalidade é aquele laço que une o indivíduo a um Estado determinado. Nenhuma pessoa pode nascer hoje em dia sem ter a sua pátria. A ela está vinculada por determinados laços, gerando direitos e obrigações” (FERREIRA, 1998, p. 162).

Pode-se, portanto, dizer que a nacionalidade é o vínculo ao território estatal, que pode dar-se pelo nascimento ou pela naturalização. Daí decorre a divisão feita pela Constituição Federal de 1988 entre brasileiro nato e brasileiro naturalizado. No Brasil, ela é determinada pelo critério do *jus soli*, ou seja, pelo lugar do nascimento da pessoa, mas há algumas exceções em que se aplica o critério do *jus sanguinis* (nacionalidade determinada pelos pais).

Quando, porém, um indivíduo de outra nacionalidade quer adquirir a nacionalidade brasileira, terá de obedecer a determinados requisitos, por meio da naturalização.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, são brasileiros:

*I - **natos**: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que venham residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira;*

*II - **naturalizados**: a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (artigo 12 da CF) - grifos nossos*

Extrai-se daí que a condição de brasileiro nato advém do próprio nascimento, observando-se ou o critério do *jus soli*, como é o caso presente na alínea “a” inciso I, do artigo acima descrito, ou o critério do *jus sanguini*, das alíneas “b” e “c” do mesmo inciso. Já a condição de naturalizado é adquirida não pelo nascimento, mas em fase posterior, pelo tempo de residência no território brasileiro, desde que o indivíduo manifeste seu interesse.

Apesar dessa divisão, a lei não poderá fazer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, exceto com previsão na Lei Fundamental. Dentre as exceções estão alguns cargos, que, por medida de segurança nacional, só podem ser exercidos por brasileiros natos, são eles: o de Presidente e Vice-Presidente da República; de Presidente da Câmara dos Deputados; de Presidente do Senado Federal; de Ministro do Supremo Tribunal Federal; da carreira diplomática; de oficial das Forças Armadas (artigo 12, §3º da CF).

Há alguns casos em que o brasileiro estará sujeito à perda de sua nacionalidade. Tais casos são listados pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 12, §4º. De acordo com esse dispositivo, será declarada a perda da nacionalidade o brasileiro que:

I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional; II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos: a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis.

Verifica-se neste último inciso que a Constituição admite a dupla nacionalidade, mas desde que a segunda não tenha sido adquirida por naturalização voluntária.

Acresça-se aqui que a perda da nacionalidade ou ainda o cancelamento da naturalização acarreta a perda dos direitos políticos (artigo 15, I CF).

Vejamos agora o conceito de cidadania. Convém, de início, destacar que, para Celso Ribeiro Bastos, “a condição de nacional é um pressuposto para a de cidadão. Todo cidadão é um nacional, mas o inverso não é verdadeiro” (BASTOS, 1998, p. 272). Esse conceito é fundamental, pois identifica a exata relação que há entre a nacionalidade e a cidadania: aquela é muito mais ampla do que esta, ou seja,

nacionalidade liga-se à nação, revela quem pertença a uma nação, trata-se de termo com extensão maior do que cidadania: nacionalidade têm as pessoas coletivas e também pode ser atribuída a coisas (navios, aeronaves), mas cidadania só possuem as pessoas singulares. Cidadania significa ainda, mais vincadamente, a participação em Estado democrático (MIRANDA, 1998, p. 95).

Como se vê, a distinção surge na medida em que a participação do indivíduo no governo só foi aberta a uma parcela dos nacionais, sendo essa parcela, especificadamente, a de cidadãos. “Cidadão, pois, é todo o nacional na fruição dos seus direitos cívicos” (BASTOS, 1998, p. 272).

A cidadania, que é a condição primordial de exercício do voto, é a qualidade que acomuna os homens, no reconhecimento de sua igual dimensão política, ponto de partida para se lograr o reconhecimento de outros possíveis direitos e prerrogativas, ligados a problemas de conteúdo social e econômico (REALE, 1978, p. 70).

De acordo com Maar (1985, p. 75-76), a atividade institucional promove uma divisão na sociedade entre governantes e governados, dominantes e dominados, dirigentes e dirigidos. “Para abrandar esta separação, as instituições desenvolvem a função da *cidadania* cuja participação na direção dos negócios públicos resume-se à escolha de uma representação política pelo exercício do voto.”

Com o atributo da cidadania adquire-se o direito de intervir no processo governamental, ou seja, cidadania é um *status* ligado ao regime político. Já a nacionalidade é o simples fato de se possuir um vínculo com o território estatal, por nascimento ou naturalização. De certo modo, pode-se dizer que é nacional todo aquele que não for estrangeiro.

A nacionalidade, apesar de ser pressuposto para a cidadania, não é condição suficiente desta. Para se adquirir os direitos de cidadania é fundamental o alistamento eleitoral na forma da lei. O alistamento é o ato de o indivíduo se inscrever como eleitor na Justiça Eleitoral. É por meio dele que o nacional se torna um cidadão.

O alistamento eleitoral não é automático, isto é, ele deve ser feito por iniciativa da pessoa assim que atingir a idade mínima estipulada por lei. Se ela não se alistar, não adquire a condição de cidadão.

É obrigatório o alistamento, de acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 14, §1º, incisos I e II, aos maiores de dezoito anos, e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito. Já, no que tange ao §2º do mesmo artigo, não poderão se alistar como eleitores os estrangeiros e os conscritos, sendo estes os convocados para o serviço militar obrigatório, os quais deixarão de ser conscritos se se engajarem no serviço militar permanente, como os cabos, sargentos e oficiais da Força Armada, que são obrigados a se alistar.

A partir do alistamento a pessoa se torna cidadã, e com isso passa a ser titular dos direitos políticos. “É através dos direitos políticos que o cidadão pode intervir no governo de

seu país, seja ativamente (sendo eleitor) ou passivamente (sendo eleito). O que confere a um nacional a qualidade de cidadão é o gozo dos direitos políticos” (BASTOS, 1998, p. 272).

O eleitor é cidadão, mas apesar de ser titular de direitos políticos, nem sempre pode exercer todos esses direitos. É que o gozo de tais direitos se dá gradativamente, num processo que se inicia a partir dos dezesseis anos, em que o indivíduo se torna apto a ser eleitor, e se finaliza aos trinta e cinco, em que adquire a idade mínima para eleger-se a Presidente da República, Vice-Presidente e Senador (artigo 14, §1º e §3º da CF). Com efeito,

a participação no governo se dá por dois modos diversos: por poder contribuir para a escolha dos governantes ou por poder ser escolhido governante. Distinguem-se, por isso, duas faces da cidadania: a ativa e a passiva. A cidadania ativa consiste em poder escolher; a passiva em, além de escolher, poder ser escolhido. Essa distinção importa porque, se para ser cidadão passivo é mister ser cidadão ativo, não basta ser cidadão ativo para sê-lo também passivo (FERREIRA Fº, 1995, p. 99).

Há outros direitos do cidadão, além dos de votar e de ser votado. A cidadania engloba também os direitos civis e sociais, que o indivíduo possui independentemente de alistamento. Mas nosso estudo se centrará na cidadania política.

Como vimos, o núcleo dos direitos políticos é exatamente a participação do cidadão no governo de seu país. Essa participação pode ser ativa, quando o cidadão vota, participa de plebiscito e referendo, introduz projeto de lei de iniciativa popular e ajuíza ação popular, como também pode ser passiva, quando é votado para ocupar cargo eletivo. Partindo dessa distinção entre a participação ativa e passiva do cidadão é que falaremos em direitos políticos ativos e passivos.

A capacidade eleitoral ativa, qual seja, a de votar, é adquirida pelo nacional em função de dois requisitos: a idade mínima exigida pela Constituição Federal e o alistamento eleitoral na forma da lei.

Os direitos políticos ativos iniciam-se de forma facultativa aos dezesseis anos e de forma obrigatória aos dezoito. O nacional que completar dezoito anos deve comparecer na

Justiça Eleitoral para se qualificar e se inscrever como eleitor. Há um prazo para que faça isso sem que se incorra em multa. Para o brasileiro nato, o prazo para alistar-se é até os seus dezanove anos; para o naturalizado, até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira.

Para os maiores de dezesseis anos completos até a data da eleição mas menores de dezoito, o alistamento é facultativo. O mesmo vale para os analfabetos e os maiores de setenta anos. A Constituição Federal, vimos, proíbe o alistamento para os estrangeiros, e para aqueles que estiverem cumprindo serviço militar obrigatório, os conscritos.

Com o alistamento eleitoral o cidadão torna-se hábil para participar ativamente da vida política, mas não é com o simples alistamento que adquire todos os direitos políticos. Alguns desses direitos só virão com a idade, e, em alguns casos, nem por conta dela. Passemos a estudar os direitos políticos positivos passivos para entendermos melhor a aquisição de direitos políticos por graus.

Tais direitos consistem na capacidade eleitoral passiva do cidadão, ou seja, na capacidade de ser votado, à qual se dá o nome de elegibilidade.

A elegibilidade pressupõe a capacidade eleitoral ativa do cidadão. Mas nem todo cidadão ativo é também cidadão passivo, pois para adquirir a capacidade passiva é necessário o preenchimento de certos requisitos. Em regra, diz Celso Ribeiro Bastos, “todo aquele que se encontra na posse dos seus direitos políticos é elegível, desde que se aliste e não seja analfabeto” (BASTOS, 1998, p. 273).

De acordo com o artigo 14, §3º da Constituição Federal:

São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.

A exigência expressa no inciso I, a da nacionalidade brasileira, significa que só será elegível quem for brasileiro, nato ou naturalizado. Há alguns casos ainda em que a elegibilidade só será conferida ao brasileiro nato, com vistas à segurança nacional. São os cargos relacionados no artigo 12, §3º da CF de que falamos no início deste tópico.

Apesar de o estrangeiro não ser elegível, há uma exceção: admite-se a elegibilidade do português equiparado, com base no artigo 12, §1º da Constituição Federal.

Por “pleno exercício dos direitos políticos” (inciso II), entende-se que não exercerá a capacidade eleitoral passiva aquele que, por alguma das razões descritas no artigo 15 da CF, teve suspenso ou perdido os seus direitos políticos. Esse requisito é abrangente, pois, para que a pessoa esteja no pleno exercício dos seus direitos políticos, pressupõe-se que ela seja nacional (inciso I) e já tenha se alistado (inciso III). Como se vê, a condição de eleitor é uma das condições da elegibilidade.

A exigência do domicílio eleitoral advinda do inciso IV, segundo a qual o eleitor deve ser domiciliado no local pelo qual se candidata, provém da Emenda n. 14, de 1965, à Constituição Federal de 1946. “Deriva do intento de imprimir autenticidade maior à representação, pois se presume que o povo será mais adequadamente representado por alguém que esteja há tempo vinculado à comunidade” (FERREIRA Fº, 1997, p. 123).

Do inciso V, que trata da filiação partidária, temos que ninguém poderá candidatar-se em avulso, ou seja, o vínculo com o partido político é condição necessária de elegibilidade.

No que se refere à idade, vimos, os direitos políticos ativos podem ser adquiridos aos 16 anos. Já os passivos só o são aos 18, quando o cidadão se torna apto a ser eleito Vereador. A plenitude de direitos se dá aos trinta e cinco anos, quando se adquire capacidade para exercer os mais altos cargos da República, inclusive o de Presidente. Portanto, a idade varia quando se trata da modalidade passiva do direito político. Isso porque o gozo dos direitos políticos se dá de forma gradativa.

Apesar de alguns direitos políticos só serem adquiridos com a idade, e não simplesmente por conta do alistamento, para os analfabetos os direitos políticos passivos não advirão nem por conta da idade, porque são inelegíveis.

Agora precisamos enfocar uma outra importante questão, a da soberania.

1.3.1 - Soberania

Quando falamos em soberania, podemos nos referir tanto à soberania do Estado quanto à soberania popular, ambas garantidas constitucionalmente. Vejamos.

a) Soberania do Estado

Antes de tudo, separemos a noção de *poder político* da de *soberania*. Soberania não é propriamente um poder do Estado, mas uma qualidade que se empresta normalmente a esse poder. As sociedades políticas sob as quais vivemos hoje requerem a soberania como condição para sua existência. A soberania é, pois, um atributo do Estado (BASTOS, 2002, p. 94).

Para Paupério (1997, p. 3), “soberania, do latim *super omnia* ou de *superanus* ou *supremitas* (caráter dos domínios que não dependem senão de Deus), significa vulgarmente o poder incontrastável do Estado, acima do qual nenhum outro poder se encontra”. Dessa definição, tem-se que a vontade do Estado soberano não depende de nenhuma outra. Segundo o autor, “é a vontade suprema, garantida, se necessário, pela força coatora de que dispõe, pela própria natureza, a entidade estatal” (idem, p. 4).

Na ordem externa, é de coordenação a relação que se instaura entre os Estados, ou seja, um não pode invadir a esfera de ação do outro. Já no plano interno, o poder do Estado tem de ser superior a todos os demais. Se assim não o for, corre-se o risco de ocorrer o desmembramento da organização estatal.

Desconhecida da Antigüidade clássica e do mundo medieval, a soberania só veio a ganhar contornos precisos à medida que se aproximaram os tempos modernos. Num primeiro

momento, a soberania foi elaborada para fortalecer o poder do rei, num segundo, a soberania passa a residir no povo, o seu único detentor e, mais tarde, no Estado; até chegar-se à concepção de que a soberania, apesar de localizar-se no povo, não é por este exercida diretamente, mas sim por seus representantes (BASTOS, 2002, p. 95-97).

A Constituição Federal de 1988 põe-se de acordo com esse entendimento, ao estatuir no seu parágrafo único do artigo 1º que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Segundo Bastos (idem, p. 97), os atributos do poder soberano são:

a) a **unidade**: por não haver mais de uma autoridade soberana em um dado território; b) a **indivisibilidade**: como corolário do primeiro atributo, a soberania apresentar-se como um todo, podendo repartir competências e dividir as funções políticas em três (Executivo, Legislativo e Judiciário) sem que importe numa cisão da mesma; c) a **inalienabilidade**: a soberania não pode ser transferida a outrem, é personalíssima; e, finalmente, d) a **imprescritibilidade**: a soberania eterniza-se no tempo, não sofrendo limitações de ordem temporal. - grifos nossos

O certo é que, apesar da superioridade de poder da soberania sobre todos os outros, não se pode falar hoje num poder absolutamente ilimitado. Os avanços já atingidos no processo democrático prestam-se a impedir que o povo, como titular da soberania, possa sofrer o exercício de um poder arbitrário e desgarrado da legalidade. Nesse sentido, é a Lei Maior, como organização jurídica fundamental do Estado, que restringirá a soberania.

b) Soberania popular

O exercício dos direitos políticos pelo cidadão nada mais é do que o próprio exercício da soberania popular. Como bem lembra Moraes (1999, p. 216), observando o disposto no artigo 14 da Constituição Federal, “direito político seria o conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular”. Assim dispõe o artigo 14 do texto constitucional:

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

Soberania, nesses termos, seria o princípio fundamental da democracia, isto é, o princípio de que o poder mais alto pertence ao povo. Nesse sentido, dizemos com Dahl (2002, p. 66): “Nada pode ser mais desejável que a admissão de todos em uma parcela do poder soberano do Estado — ou seja: um governo democrático.”

Marco Túlio Cícero, em “Da República” (s/ano, p. 32), já dizia: “A liberdade só pode existir verdadeiramente onde o povo exerce a soberania; não pode existir essa liberdade, que é de todos os bens o mais doce, quando não é igual para todos.”

Analisemos agora cada um dos elementos necessários ao exercício da soberania popular.

Muitas vezes confundem-se sufrágio e voto, mas a Constituição emprega tais termos com sentidos diferentes. Outro termo que com esses dois se confunde é o escrutínio. Convém, portanto, diferenciá-los: “*Sufrágio* é um direito público subjetivo democrático, o *voto* é o exercício do direito, o *escrutínio* é o modo do exercício” (FERREIRA, 1989, p. 290).

A doutrina em geral transcreve a precisa definição de sufrágio dada por Carlos S. Fayt: “Sufrágio é um direito público subjetivo de natureza política que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal” (apud SILVA, 1998, p. 350).

O sufrágio adotado por nossa Constituição é o universal, ou seja, o direito de votar é concedido a todos os nacionais, independentemente do sexo, de sua condição econômica, de seu nível cultural ou de outras condições especiais. É claro que se devem respeitar os requisitos gerais para o sufrágio, quais sejam: a nacionalidade, a idade mínima e o alistamento eleitoral. Mas tais requisitos não retiram a sua universalidade.

Proudhon (1989, p. 76), que viveu de 1809 a 1865, já afirmava que o sufrágio universal é a instituição-mãe, criadora e formadora, contendo, não em esperança e em ficção, mas em realidade, de fato, todos os poderes do Estado, todas as liberdades e os direitos do

povo. “Não é uma prioridade das promessas da Revolução, é a Revolução em pessoa, dotada de soberania, de onipotência, procedendo à realização de seus grandes princípios e pronta para atribuir-lhes todo o seu significado no dia em que satisfazer a vontade do povo.”

Além do sufrágio universal há também o sufrágio restrito, que leva em conta alguma qualificação especial do nacional, como, por exemplo, sua situação econômica (sufrágio restrito censitário) ou sua capacidade intelectual (sufrágio restrito capacitário). Felizmente, a Constituição atual não consagrou o sufrágio restrito. Aliás, o texto de 1988 acabou com qualquer resquício que pudesse existir desse tipo de sufrágio, conferindo, como vimos, também aos analfabetos o direito de votar. Hoje, formalmente, vivemos a democracia de Bobbio (2002, p. 57), para quem “por democracia entendemos um regime no qual todos os cidadãos adultos têm direitos políticos — onde existe, em poucas palavras, o sufrágio universal”.

Bobbio (idem, p. 116) diz ainda que o processo democrático é “o regime no qual o poder supremo é exercido em nome e por conta do povo através do procedimento das eleições por sufrágio universal repetidas a prazo fixo”.

No que tange ao voto, sendo este um dos atos do exercício do sufrágio, deve ser ele a expressão autêntica da vontade popular, e, para que alcance esse fim, deve apresentar as seguintes características¹:

- a) *personalidade*, quer dizer, deve ser ele direto, o que significa que o cidadão irá escolher diretamente e pessoalmente os seus representantes, não podendo outorgar procuração para votar;
- b) *sigilo*, com uso de cédulas oficiais, isolamento do eleitor em cabine indevassável, verificação da autenticidade da cédula, e o uso da urna para acolher a cédula introduzida pelo próprio eleitor;

¹ Aqui nos valem de MORAES (1999, p. 219-220) e SILVA (1998, p. 360-361).

c) *liberdade*, que é o direito do eleitor escolher livremente em quem votar, podendo até mesmo votar em branco ou anular o voto, apesar de sua obrigatoriedade; e

d) *igualdade*, o que significa que o voto de todo cidadão terá o mesmo valor no processo eleitoral.

Retomando o disposto no artigo 14, temos que, além do voto, a soberania popular é exercida também pelos seguintes instrumentos: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Esses instrumentos são emprestados da democracia direta, tipo de democracia que, em tempos passados, conferia aos cidadãos a participação direta nos negócios do Estado.

Soares (1998, p. 53) afirma que hoje vivemos sob a égide da democracia semidireta, que, segundo ele, é a modalidade em que o povo, apesar de governado pelos seus representantes, tem o direito de intervir diretamente, em momentos decisivos, na elaboração definitiva da lei e no funcionamento dos órgãos estatais. “Assim, são mantidos os representantes do povo, e são criados os instrumentos de participação direta do povo no processo político” (idem).

Dentre tais instrumentos estão o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Muitas vezes, *plebiscito* e *referendo* são confundidos. Mas, segundo Soares (idem):

“**Plebiscito** é uma manifestação popular que toma uma decisão política “a priori” sobre determinada medida, delimitando a competência da criação normativa.

“**Referendo** é uma manifestação popular que ratifica ou rejeita uma proposta dentro do processo de criação normativa, cuja solução delimita o campo de competência das autoridades governamentais” (idem, p. 62-74). - grifos nossos

Em outras palavras, o plebiscito significa a aprovação ou desaprovação de um ato do Executivo pelo povo, enquanto o referendo é o processo de submissão ao eleitorado de uma medida legislativa (FERREIRA, 1989, p. 299).

Com base no artigo 2º da ADCT (Ato das disposições constitucionais provisórias), em 1993, o eleitorado definiu por plebiscito a forma republicana e o sistema presidencialista

que hoje vigora no nosso país; e em outubro de 2005, tivemos um referendo no qual a população decidiu sobre o desarmamento.

Analisando-se, por fim, o terceiro instrumento utilizado pelos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, temos a iniciativa popular, que é a instituição pela qual um grupo de pessoas pode propor uma lei ou sugestão de reforma constitucional, para tal necessitando de determinado número de assinaturas, que lhes permita requerer a submissão de tal proposta à apreciação dos eleitores, para aprová-la ou rejeitá-la. “É assim o direito do povo de introduzir projeto de lei e decidi-lo pela votação nacional” (FERREIRA, 1998, p.168).

A iniciativa popular ainda é pouco utilizada pela população brasileira. Nesse sentido, não são muitos os cidadãos comuns que têm consciência de seus direitos, ou se a têm, ainda não se habituaram a lançar mão dos meios constitucionais de que dispõem para fazê-los valer. Entendemos, porém, que essa consciência e esse hábito virão com o tempo.

1.4 - O marketing político e o eleitorado

Nos tópicos anteriores observamos que as eleições computam opiniões e registram as decisões do eleitor. Mas como são formadas essas opiniões? A que fatores o eleitorado está sujeito no processo que o leva a decidir entre esse ou aquele candidato?

De início, o que se pode dizer é que, com o vertiginoso avanço dos meios de comunicação e a crescente sofisticação das técnicas de persuasão (de manipulação?), o carisma e a astúcia desse ou daquele candidato — e não a sua capacidade ou o seu senso ético — acabam por influenciar a decisão do eleitor de maneira nunca antes vista.

Candidatos gastam milhões em publicidade e se colocam nas mãos de famosos publicitários, que parecem ter a fórmula de transformar pessoas medianas em “grandes estadistas”. “A televisão e o rádio não tomam conhecimento de muros, paredes, cercas. Vão atravessando tudo, com as informações que levam. Não adianta fechar os olhos. E, muito menos,

portas e janelas”, diz Duda Mendonça (2001, p. 225), para quem, em matéria de campanha política na TV, a forma é, muitas vezes, mais importante do que o conteúdo. “Mesmo porque”, diz, “conteúdo não é sinônimo de verdade, nem forma é sinônimo de maquiagem. A forma como você fala, o jeito como você olha, podem ser muito mais convincentes do que o seu discurso”. O publicitário acrescenta que “algumas pessoas dizem: ‘Mas você vai mesmo votar em fulano? Ele nem sequer sabe falar’. Não interessa. Ele fala com os olhos, fala com as mãos, fala com a alma” (idem, p. 53 e 54). Apesar das desagradáveis conjecturas que possam suscitar as investigações que estão sendo levadas a efeito no legislativo e no judiciário em torno do autor dessas declarações, não temos como desqualificar seu conhecimento a respeito do assunto em questão.

Segundo a revista *Veja*² (31 agosto 2005, p. 40), nos últimos quinze anos, os custos das campanhas eleitorais brasileiras aumentaram em proporções extraordinárias. “Hoje, elas não só figuram entre as mais caras do mundo, como ultrapassam em muito os gastos com eleições na mais portentosa democracia e economia do planeta, a americana”, diz a publicação, que acrescenta: “As raízes desse fenômeno repousam na fragilidade dos partidos e nas características do sistema eleitoral.” A “*Veja*” completa:

Aos primeiros, falta conteúdo programático. Quanto ao sistema eleitoral, ele **joga em terceiro plano o debate de propostas**. As falhas e distorções de ambos estimulam a exploração da imagem individual dos candidatos, jogando inclusive políticos de uma mesma agremiação uns contra os outros. Abre-se, então, o caminho para a hipervalorização da propaganda, orquestrada por marqueteiros, pagos a preço de ouro. - grifos nossos

Quanto mais ingênuo o eleitorado tanto pior será seu representante. Mas, ainda assim a representatividade se dá. Tanto é que a falta de escola é sempre representada no poder, seja pela improbidade, seja pelo autoritarismo, seja pela irresponsabilidade — quando não pelos três juntos. Mas é sempre representada. Curiosamente, nesse tipo de relação, é a ovelha quem

² Optamos por citar um trecho desse artigo de *Veja*, um dos principais veículos de comunicação da atualidade brasileira, sobretudo para mostrar como o assunto vem sendo abordado.

mais se fascina pelo lobo, principalmente por existir uma raposa entre uma e outro: o marqueteiro dinheirista; tal como na fábula *O lobo velho*, de Monteiro Lobato, em que o predador, não podendo por si mesmo atrair a ovelha, vale-se da esperteza da raposa, a qual nada mais faz que lhe dissimular a voracidade. Que outra coisa faz o marqueteiro político?...

Esse quadro, em parte, se explica pelo fascínio que este ou aquele político tende a exercer sobre o eleitor: o chamado carisma, que nestes nossos tempos recebe uma irresistível maquiagem, paga a preço de ouro... em conta clandestina nos paraísos fiscais. Aqui se insinua a concepção do líder carismático, de Weber, e as palavras de William Shakespeare (apud NINA, 1968, Vol. IV, p. 247): “A política está acima da consciência.”

“Geralmente, as pessoas se interessam mais por recompensas do que por sacrifícios”, diz Deutch (1979, p. 33), para quem há tantos que, em troca de emprego e outras vantagens pessoais votam num candidato, penalizando o interesse coletivo.

Como bem afirma Reale (1978, p. 72), o preço do voto dado sem reflexão ou por erro pode ser dos mais graves, sobretudo quando a maioria cria pelas próprias mãos governantes corruptos ou incapazes. Para o jurista (idem), “o problema do voto e da responsabilidade do voto é, por excelência, problema pedagógico, cultural e de auto-suficiência econômica”.

Não aceitemos aquilo que se faz na Inglaterra, onde não há campanha política na televisão e no rádio, mas admitamos que a legislação eleitoral brasileira deva ser repensada, para contemplar também o (perigoso) aspecto da manipulação a que nos referimos, mesmo porque, entre nós, a população não-escolarizada é maioria.

O horário político gratuito da TV, em essência, é um avanço no processo de democratização das informações a respeito dos candidatos e, por consequência, para o processo democrático. A televisão, no mínimo, supre a necessidade de se ir a um comício, para conhecer a opinião de um candidato, contudo, pelo seu poder de fascinar, representa riscos num contexto tão frágil intelectualmente.

No fundo, vimos, no regime democrático, os representantes legalmente eleitos não deixam de ser o reflexo da própria sociedade que os elegeu. “Tais os eleitores, tais os eleitos. Se estes são maus é porque aqueles são piores”, observa E. Thiaudière (apud NINA, 1968, Vol. IV, p. 247) com certa crueldade, porque, sabemos, acreditar nas astúcias de um candidato não é exatamente maldade, mas ingenuidade.

Mais complacente é Reale (1978, p. 70), para quem “o Congresso, que é o órgão por excelência do processo legislativo, é a imagem do povo que o elegeu”. O jurista emenda que, muito embora o Congresso possa ser uma imagem que nos desaponte, nem por isso deixará ele de ser o espelho das opiniões dominantes, “de tal modo que um eleitorado desapontado com os seus representantes está, no fundo, desapontado consigo mesmo”.

A rigor, não se deveria falar em direito de votar sem ter concomitantemente presentes o dever e a responsabilidade do voto. Reale (idem, p. 71) diz que o eleitorado não pode ser concebido como a força numérica das mãos capazes de depositar as cédulas nas urnas, mas sim como o conjunto de consciências capazes de agir com um mínimo de informação sobre a sociedade em que vivem, e em particular, sobre o candidato de sua preferência, e a atuação parlamentar que ele se disponha a fazer e esteja efetivamente em condições de realizar. E conclui:

O eleitorado é, queira-se ou não, a expressão da opinião pública, nesta se compondo forças díspares, desde o mais lúcido e culto dos votantes até àquele que vota por votar, tangido pela consciência de outrem, por inércia, temor, reverência ou interesse espúrio. O destino do Estado, desde o respeito à Constituição até à fidelidade ao mais insignificante aviso ministerial, depende de existir, nas democracias, uma base eleitoral suficientemente responsável, quer na formulação de opiniões, quer na sua concretização em votos conscientes.

É necessário, portanto, que cada indivíduo tenha consciência de que, ao votar, está utilizando-se de um dos principais instrumentos de que dispõe para exercer influência. O eleitor deve então procurar conhecer as características do candidato, procurando se informar do

preparo que ele possui para exercer a função, as atividades que ele já desenvolveu e a sua firmeza moral para sustentar os próprios ideais e para resistir a qualquer tipo de ataque dos corruptores. Afinal, a participação eleitoral através do voto [somente] poderá ser valiosa se o eleitor agir com liberdade, consciência e espírito público (DALLARI, 1983, p. 56).

Esperamos, com Reale (1987, p. 43), que aos poucos haja maior educação popular, e que os partidos tenham responsabilidade específica nesse campo, no sentido de que o uso gratuito da televisão não atenda apenas a pequeninos interesses eleitoreiros, mas, ao contrário, sirva para a ilustração básica dos grandes temas nacionais, permitindo uma escolha consciente. Um bom passo a ser dado pelas lideranças políticas, parece-nos, é o de que elas prometam apenas o que possam de fato realizar, e que eleitor, de seu lado, se conscientize de que dos políticos nada mais se pode esperar além daquilo que seja possível fazer.

Uma situação mais realista evitaria um fenômeno hoje muito preocupante: o de que política seja sinônimo de pilantragem, impressão que desestimula mais e mais pessoas decentes a dela participar.

1.5 - Política e Democracia

Para melhor compreensão do assunto que estamos tratando, parece-nos aconselhável enfocar agora, ainda que de passagem, as origens da democracia e da política. Começemos por considerar que, quando falamos em política, não podemos deixar de falar em democracia, e vice-versa. É por meio das eleições, que é uma extensão da política, que a democracia se operacionaliza.

Assim como os gregos foram precursores desse conceito, o foram também da política. Foi no final do período homérico e início da época arcaica da história da Grécia que surgiram os primeiros conceitos de democracia e política. No século VIII a.C., findou-se o período em que as pessoas eram ligadas entre si por laços de nascimento ou de religião, e assim deu-se

a passagem do mundo rural da Grécia para as primeiras aglomerações humanas. Aumenta-se então o poder da aristocracia, com um conselho de nobres e a assembléia de guerreiros, e, aos poucos, se desenvolve um sistema escravista. Com a intensificação do trabalho escravo, desenvolve-se o artesanato e surge a classe dos comerciantes.

Uma nova organização política começa a se formar na Grécia, a *polis* (cidade-estado). A *polis* era constituída pela *acrópole*, parte elevada onde se situava o templo e também de onde se defendia a cidade, e pela *ágora*, praça central em que todos os cidadãos se reuniam para debater e onde se davam as trocas comerciais. Era na *ágora* que se debatiam os problemas de interesse comum. Na *polis* separavam-se o domínio público e o privado.

A esfera privada corresponderia à família; a pública, à *polis*. Segundo Hanna Arendt (1997, p. 37), “a distinção entre uma esfera de vida privada e uma esfera de vida pública corresponde à existência das esferas da família e da política como entidades diferentes e separadas, pelo menos desde o surgimento da antiga cidade-estado”. Para a autora (idem, p. 40-41), a *polis* se diferenciava da família porque conhecia somente iguais, enquanto que a família era o centro da mais severa desigualdade. Dentro da esfera da família, não existia liberdade, que se situava exclusivamente na esfera pública.

Surge na *polis* um novo ideal de justiça, que se prende mais a um caráter político, referindo-se à atuação na comunidade. A justa distribuição dos interesses dos cidadãos não se prende mais a um caráter moral, em que prevalecia o valor do sangue, a tradição familiar. É então no âmbito da política que aparece a noção de liberdade. A liberdade aparece como necessidade e como não-impedimento, relacionada à capacidade do homem livre de se mover, de afastar-se da *oikia* (casa) e de encontrar-se na *polis* com outros iguais em *status*, palavras e ações (ASSIS, 2002, p. 70).

A *polis* se faz pela autonomia da palavra humana do conflito, da discussão, da argumentação. Deixa-se de lado a idéia do mito, a palavra dos deuses: o saber deixa de ser sagrado

e passa a ser objeto de discussão. “A expressão da individualidade por meio do debate engendra a política, libertando o homem dos exclusivos desígnios divinos, para ele próprio tecer o seu destino na praça pública” (ARANHA; MARTINS, 1986, p. 34-35).

O termo “política”, portanto, foi cunhado a partir da atividade social desenvolvida pelos homens da *polis*, a cidade-Estado grega.

O apogeu da democracia na Grécia ocorreu no século V a.C., quando Péricles era estrategista (general superior). Mas, como lembra Aranha e Martins (idem, p. 218), Péricles tinha uma capacidade excepcional de governo, “tinha sempre as rédeas na mão”. Sob seu comando, só de nome Atenas era uma democracia.

Como em Atenas a economia era agrária e escravista e a sociedade extremamente patriarcal, a maior parte da população se achava excluída do processo político. Apenas 10% do corpo social era considerado cidadão e tinha o direito de decidir por todos. Isso porque, do meio milhão de habitantes da época, trezentos mil eram escravos e cinquenta mil, metecos (estrangeiros), ficando também excluídas as mulheres e as crianças.

Roma também se destacou no que tange à origem da política. Enquanto em Atenas a *polis* foi dividida em unidades sociopolíticas denominadas *demos*, em Roma essas unidades se chamavam *tribus*.

Diferentemente de Atenas, em que o regime político era a democracia e, portanto, todos os naturais do *demos* tinham o direito de participar diretamente do poder, em Roma o regime político se constituía numa oligarquia, ou seja, só os patrícios (nobres) podiam participar diretamente do poder. “Fazia-se uma distinção entre cidadania e cidadania ativa. Só os cidadãos ativos tinham o direito de participar das atividades políticas e de ocupar os mais altos postos da Administração Pública” (DALLARI, 1998, p. 10). Também em Roma as mulheres eram discriminadas. Elas não tinham cidadania ativa, por isso nunca houve mulheres no Senado nem nas magistraturas romanas.

Para Chauí (2004, p. 190), “não devemos cair em anacronismos, supondo que gregos e romanos instituíram uma sociedade e política cujos valores e princípios fossem idênticos aos nossos”.

O ideal democrático reapareceu na história, com novas roupagens, ora no liberalismo, ora exaltado na utopia rousseauiana, ora nos ideais socialistas e anarquistas.

No século XX, após a Segunda Guerra Mundial, foi implantado nos países capitalistas avançados do hemisfério Norte, em defesa do capitalismo contra o perigo do retorno do nazi-fascismo e da revolução comunista, o Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), também chamado de social democracia. O Estado passa então a intervir na economia, investindo em indústrias estatais, subsidiando empresas privadas na indústria, na agricultura e no comércio, exercendo controle sobre preços, salários e taxas de juros. Assume para si o controle de encargos sociais ou serviços públicos sociais: saúde, educação, moradia, transporte, previdência social, seguro-desemprego. E também atende a demandas de cidadania política, como o sufrágio universal (CHAUÍ, 2004, p. 222-223).

De acordo com Chauí (*idem*), a democracia é assim reduzida a um regime político eficaz, baseado na idéia de cidadania organizada em partidos políticos e que se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas (e não políticas) para os problemas sociais. A autora conclui:

Dizemos que uma sociedade — e não um simples regime de governo — é democrática quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da República, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando **institui direitos** (*idem*, p. 225). - grifos da autora

Como vimos, a democracia brasileira, diferentemente da de Atenas, que era direta, é representativa. A Constituição de 1988 consagrou o povo como titular do poder do Estado, determinando o exercício desse poder por meio de representantes.

O Estado Democrático de Direito se funda, dessa forma, no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública. Essa soberania, nos termos do artigo 14 da CF, é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, ou mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

A democracia representativa, ou indireta, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente (SILVA, 2004, p. 136).

Mas exigir hoje que o eleito tenha um comportamento conforme a vontade popular é inviável, pois significaria reavivar a democracia direta. A única vontade considerada como vontade popular é aquela manifestada pelo povo no exercício da função eleitoral (SOARES, 1998, p. 46).

Veremos que, a exemplo da maioria das nações ocidentais, a democracia brasileira se encontra fundada em um tênue e difícil equilíbrio entre os poderes clássicos: Executivo, Legislativo e Judiciário. A Constituição vigente consagrou o sistema de separação de poderes na linha da doutrina de Montesquieu e do modelo norte-americano.

A Magna Carta, em seu artigo 2º dispõe: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, e, mais adiante, no artigo 60, §4º, III, veda qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a separação de poderes.

Nossa Constituição, ao instituir os Três Poderes da União, define-lhes a organização, a competência e a composição, buscando o equilíbrio das forças entre eles. Harmônicos e independentes entre si, cada um dos denominados Poderes de Estado ensaia — no interior do próprio contexto dinâmico em que se encontra inserida nossa sociedade política — o exercício pleno de uma das atividades básicas do Estado Moderno ou, em outras palavras, a Administração Pública (Poder Executivo), a elaboração do legislativo infraconstitucional (Poder Le-

gislativo) e a interpretação e a aplicação da lei em sentido lato (Poder Judiciário) (FRIED, 1994, p. 256).

Veremos que muitas transformações vêm ocorrendo no que tange às bases da separação de poderes e de sua interdependência. Modernamente, a Constituição Federal, conservando a independência entre os Poderes e a atribuição específica de cada um, traz algumas evoluções, pois admite, em alguns casos, a intervenção parcial de um poder na esfera de atribuição do outro. Mas é preciso ressaltar que, quando se admite tal interferência, é sempre de forma expressa no texto constitucional.

1.6 - Cidadania: expressão dos direitos e deveres da pessoa

A expressão cidadania que [como vimos] durante muito tempo teve apenas o sentido de nacionalidade ou de pertença a um Estado, hoje em dia é empregada não apenas para definir o pertencimento a uma determinada organização estatal, mas também para caracterizar os direitos e deveres dos cidadãos (HABERMAS, 1997 p. 285).

Nesse sentido, a cidadania está ligada também aos direitos humanos. Para Dallari (1998, p. 7), a expressão *direitos humanos* é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida.

Na visão de Hanna Arendt, “os direitos humanos pressupõem a cidadania como meio para a sua proteção” (LAFER, 1988, p. 150). Arendt afirma que não nascemos iguais, nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A igualdade, segundo a autora, não é um dado, ela é um *construído*, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política. Arendt conclui:

Daí a indissolubilidade da relação entre o direito individual do cidadão de autodeterminar-se politicamente, em conjunto com seus concidadãos, através do exercício de seus direitos políticos, e o direito da comunidade de autodeterminar-se, construindo convencionalmente a igualdade (LAFER, 1988, p. 150).

O fato é que “os direitos ditos humanos são produto não da natureza, mas da civilização humana”, observa Bobbio (1992, p. 32), autor para o qual não existem direitos fundamentais por natureza.

Um dos acontecimentos que marcaram época na história da cidadania foi a Revolução Francesa, de 1789, mas grandes mudanças mesmo só ocorreram com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Com ela, “solidificou-se a visão de que, além da liberdade de votar, de não ser perseguido por suas convicções, o homem tinha direito a uma vida digna. É o direito ao bem-estar” (DIMENSTEIN, 2001, p. 30).

A partir de então, todos os tipos de lutas foram travados para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania. Assistimos à derrocada do comunismo, com a extinção da União Soviética e os países do Leste Europeu converteram-se à democracia.

Vieira³ assegura que, com o restabelecimento da democracia e do Estado de Direito, a expectativa era de que haveria uma redução nas violações dos direitos humanos, o que evidentemente não aconteceu. Ele observa que diversos autores sociais, preocupados com a questão da violação de direitos, especialmente as mulheres, há muito já vinham denunciando outras violações que não decorrem do Estado, mas sim das relações inter-subjetivas, no seio da própria sociedade. “Da mesma forma o movimento negro, [...], recoloca a questão do racismo e da discriminação, como a forma perversa de excluir os negros dos principais frutos socialmente concebidos no decorrer de séculos de trabalho”, afirma Vieira.

O certo é que nos tempos atuais o fim dos regimes autoritários não correspondeu ao surgimento automático de um modelo democrático capaz de garantir o respeito aos direitos

³ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos humanos 50 anos depois**. Disponível em: <www.dhnet.org.br>. Acesso em: 01 agosto 2004.

humanos. A desigualdade, em suas diversas formas, tem sido o fator preponderante para que as pessoas tenham seus direitos humanos mais fundamentais — como a vida, a igualdade e a integridade física — violados, não por ação direta do Estado, mas pela ação da própria sociedade, com a omissão ou conivência do Estado (*idem*).

Diversos são os analistas (e modelos teóricos) que vêm buscando dar respostas à insuficiência de nosso sistema político-institucional, como mecanismo garantidor dos chamados direitos civis e políticos, bem como enquanto garantidor da continuidade do jogo político eleitoral (VIEIRA, 1995, p. 193).

Hoje, diversos são os pactos e convenções que buscam proteger os direitos civis, políticos e sociais, tais como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, ratificado pelo Brasil em 1992, e também a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 1969, ratificado pelo Brasil em 1992.

Chegaremos ao dia, nos dizeres do juiz Warren⁴, em que se admitirá que “os legisladores representam pessoas, não árvores ou acres. [Eles] são eleitos por eleitores, não por fazendas ou cidades ou interesses econômicos”. Ainda para o juiz do célebre caso *Reynolds v. Sims*⁵, “na medida em que o direito de votar do cidadão é degradado, ele passa a ser cidadão inferior”. Os Estados devem fazer um esforço honesto e em boa-fé para organizar distritos eleitorais compatíveis com suas populações, de forma a garantir o princípio de *um homem um voto* (*idem*).

⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal**. Jurisprudência política. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 89.

⁵ *Idem*. Caso *Reynolds v. Sims*: conhecido como *A defesa da democracia* (“*um homem um voto*”), foi uma decisão de grande impacto tomada pela Suprema Corte Americana, em 1964. Para os requerentes desse processo, a falta de proporcionalidade entre eleitores e o respectivo número de parlamentares eleitos em diversos distritos eleitorais do Estado do Alabama feria o princípio da igualdade, uma vez que tal distribuição fundava-se num censo de 1900. Essa desproporcionalidade beneficiava as zonas rurais, em detrimento de crescentes aglomerados urbanos, habitados em grande medida por pobres e negros, que haviam deixado o campo, e afrontava a XIV emenda daquele país, que prevê a igualdade no exercício do direito de sufrágio.

Capítulo 2

ESTADO DE DIREITO E FORMAS DE CONTEÇÃO DA POLÍTICA

2.1 - A política como idéia de poder

Interrogando o dicionário⁶, temos em primeira acepção para política: *Ciência dos fenômenos relativos ao Estado; arte de bem governar os povos, e depois Habilidade no trato das relações humanas.*

Como se vê, embora a palavra tenha ganhado um sentido bastante amplo, a fim de se adaptar às mais variadas situações, para o léxico, sua essência é a relação existente entre povo e governo, ou melhor, povo e Estado. A ótica de consagrados autores, como Deutsch (1979, p. 28), não é muito diferente:

Política é o tomar decisões através de **meios públicos**; ela preocupa-se fundamentalmente com **governo**, ou seja, com direção e auto-administração de vastas comunidades de povos. A palavra “governo” acentua os resultados do processo de tomada de decisões em termos de controle e autocontrole da comunidade — seja cidade, estado ou nação. Qualquer comunidade maior do que a família contém um elemento de política.

Os dias atuais estão marcados pela presença da referência à política em praticamente todas as dimensões da vida em sociedade. O mundo se tornou mais politizado. Segundo Maar (1985, p. 9), todas as atividades associadas de algum modo à esfera institucional política e o espaço onde se realizam também são políticos. Nesse sentido, um comício é uma reunião política, os discursos de um Vereador, o voto de um eleitor, são políticos.

Nossas cidades são uma malha política. A água que bebemos, o ar que respiramos, a segurança de nossas ruas, a dignidade de nossos pobres, a saúde de nossos velhos, a educação de nossos jovens e a esperança para nossos grupos minoritários — tudo está em estreita ligação com as decisões feitas na prefeitura, na capital do Estado, ou no Distrito Federal. (DEUTSCH, 1979, p. 27).

Apesar da multiplicidade de facetas a que se aplica a palavra *política*, uma delas goza de indiscutível unanimidade: a referência ao poder político à esfera da política institucional

⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

(MAAR, 1985, p. 9). Sabemos que esse conceito tem várias faces, mas de certo modo a mais instigante é a que abrange a disputa pelo poder. De fato, conforme atestam Castro e Falcão (2004, p. 53), a política compreende um **conjunto de esforços** empreendidos pelas pessoas que objetivam participar do poder ou influenciar a distribuição do poder. - grifo nosso

A discussão em torno da política como sinônimo de poder vem atravessando séculos. Um dos filósofos divisores de águas na área foi Maquiavel (1469-1527), que quebrou mitos e inaugurou uma nova fase de fazer e de enxergar tal arte. A interferência do autor de “O príncipe” no debate político foi tão grande que ainda hoje ele é lembrado — pelo adjetivo “maquiavélico” — sempre que se fale em procedimentos astuciosos, traiçoeiros; fato que não nos impede de reconhecer sua relevância na história do pensamento ocidental. Tanto, que para Rousseau (1999, p. 159), “Maquiavel, fingindo dar lições aos reis, deu-as, grandes, ao povo.”

Pode-se entender esse filósofo político sob dois aspectos: tanto como mestre da malícia, quanto como conselheiro do povo, alertando-o da tirania dos príncipes. Tanto por um aspecto quanto por outro, não há como não reconhecer que as origens da política moderna estão nas obras de Maquiavel, que lhe deu um novo significado.

Durante a Idade Média, a atividade política se apresentaria na duplicidade de *poder político* (exercido pela nobreza) e de *poder civil* (exercido pelo clero religioso). Seriam configuradas então duas funções específicas: a da dominação, pela força, e a da direção, pela persuasão ou convencimento. Para atender a esses papéis, a atividade política exigiria uma nova concepção de Estado, a um tempo dominador e dirigente. Seria portanto necessário um novo agente, que Maquiavel chamaria de “príncipe”, o governo do Estado (MAAR, 1985, p. 36). Para o célebre pensador, a política adquire maioridade quando se passa a distinguir Estado de governo:

O governo é o agente da atividade política de um Estado. Sendo um agente da política, esta impõe as condições e as exigências. [...] Através do seu agente, a atividade política do Estado realiza-se concretamente, pelo exercício do poder do governo. O acesso à atividade política, portanto, depende da ca-

pacidade de se tornar agente. O nobre se torna nobre na medida em que se torna agente de uma atividade nobre: a política (In: MAAR, 1985 p. 37-39).

O livro desse filósofo político é um conjunto de lições para que se conquiste ou mantenha um principado. Segundo Maquiavel, não importa se o agente adquire o principado por mérito, herança ou até mesmo por roubo. “Para um príncipe é muito mais seguro ser temido do que amado” (MAQUIAVEL, 1999, p. 104). Diz ainda: “O príncipe que quer conservar o seu domínio é forçado às vezes a praticar o mal” (idem, p. 116).

Esse pensador também se difere dos demais filósofos de seu tempo por entender que ninguém nasce predestinado a ser príncipe. O principado pode ser alcançado por qualquer um, desde que essa pessoa tenha virtude, isto é, seja esperto o bastante, independentemente dos meios que use, para alcançá-lo. “Não é o nobre que faz política, mas a política que faz o nobre; assim como o hábito faz o monge, a farda faz o militar e o trabalho define o trabalhador”, diz Maquiavel, para quem “sangue se herda, virtude se adquire; e o que caracteriza o príncipe é a virtude”. A política seria então acessível a todos e passa a ser a “arte do possível” (MAAR, 1985, p. 37-38).

O príncipe de Maquiavel não é nem bom nem mau, ele é virtuoso quando executa com eficiência seu papel político, quando desempenha eficazmente o poder do Estado, seja pelo crime ou coerção militar, seja por ser amado pelos súditos. A virtude do príncipe estaria na força e na astúcia com que governa, e não na justiça em relação aos governados (idem, p. 39).

Para Maquiavel, o Estado pode se relacionar com a sociedade por meio das armas ou pelo voto. No primeiro caso, é um agente da dominação, da coerção, da imposição; no segundo, um agente da persuasão, do consenso. (idem, p. 51)

É por meio do estudo dos meios específicos da atividade política que podemos classificar a política como uma ciência, com regras próprias, com uma lógica específica, autônoma,

pois, muitas vezes, tal atividade se dá de modo independente das condições sociais que a movem. Essa autonomia de fato existe. Maar bem lembrou: como explicar as tiranias ou governos impopulares? Como explicar a vitória do pequenino Vietnã sobre os Estados Unidos? Como explicar, com uma sociedade tão desenvolvida, a fantástica ascensão dos inicialmente pouco numerosos nazistas na Alemanha? (idem, p. 61)

Isso evidencia que nem sempre os dominantes representam os interesses sociais que predominam, quer em termos de maioria, quer em termos de força. Às vezes, há outro elemento, além da força, que desempenha papel decisivo na relação Estado-povo: a coerção.

A coerção constitui o atributo fundamental do poder, mediante o qual se mantém a relação entre dominantes e dominados. Mas ela não é exercida somente no amparo da força. É só pensarmos na autoridade que um professor tem ao exigir que todos os alunos prestem provas. Esse poder não descende da força, mas de uma situação legítima. O mesmo se dá com o Estado.

De acordo com o sociólogo alemão Max Weber (MAAR, 1985, p. 63), há três formas de legitimidade desse poder: a eficácia ou legitimidade racional; a tradição e o carisma.

Weber superou a idéia de poder por meio do *conceito de dominação*. O **poderio** seria a oportunidade de um indivíduo fazer triunfar no seio de uma relação social sua própria vontade contra resistências; o **domínio** seria a oportunidade de aí encontrar pessoas dispostas a obedecer à ordem que lhes é dada (FREUND, 1987, p. 161). Dessa forma, o domínio contém o conceito de poder, mas de uma maneira instrumental.

Segundo Freund (idem), na base de todo domínio político existe a relação fundamental do mando e da obediência, a ponto de se poder afirmar que:

Nem o **poderio** nem o **domínio** são peculiares apenas do político, ou seja, existem outras circunstâncias ou necessidades (economia, pedagogia), em que o homem é igualmente levado a fazer triunfar sua vontade. Tornam-se políticas quando a vontade se orienta em função de um agrupamento territorial, com vistas a realizar um fim, que só tem sentido pela existência desse agrupamento (idem). - grifos nossos

A dominação consiste num tipo específico de exercício de poder no qual existe a probabilidade de se obter obediência a uma ordem entre pessoas determinadas, isto é, vinculadas à competência daquela autoridade. Não podemos, porém, confundir dominação com opressão. Só há dominação quando o poder é considerado legítimo. Sabemos que um poder é legítimo quando se baseia no consentimento, o qual pode ser calcado tanto na razão quanto na ilusão. Pode até haver uma certa intimidação, mas que permita a liberdade de escolha. Já no âmbito do poder arbitrário, caracterizado pela violência física, não se permite a liberdade de escolha.

Segundo Ferreira (1989, p. 37), *poder* é a capacidade de impor a vontade própria nas relações sociais, mesmo contra a vontade alheia, como ensina Max Weber, ou é a capacidade de conseguir os resultados pretendidos, como diz Bertand Russell. Para Ferreira (idem), “o Estado possui a capacidade de decisão, é um poder político-social, soberano, decidindo em última instância”.

São condições para a dominação: o poder legítimo e a posse de um certo conteúdo. O poder legítimo adquire a forma de autoridade, que significa o reconhecimento do direito de mandar, e implica na parte oposta o dever de obedecer; ou seja, a disciplina. Desde que a ordem é executada, a pessoa que domina possui a autoridade, sejam quais forem as razões pelas quais os membros se submetem: medo, respeito, utilidade, oportunidade, tradição (FREUND, 1987, p. 161-162).

Essa relação entre o mando e a obediência faz com que todo domínio seja exercido por pequeno número, por uma minoria que impõe seus pontos de vista à maioria. Segundo Freund (idem, p. 162):

Não existe governo de todos sobre todos, nem mesmo do maior número sobre o menor. O regime democrático pode eventualmente facultar o revezamento graças às eleições ou a outras formas de consulta à maioria, mas de fato é sempre uma minoria que decide e orienta segundo suas diretrizes a atividade política geral do agrupamento. Disso resulta uma segunda consequência: desde que o aparelho de domínio consiga assegurar sua continua-

de, tende inevitavelmente a cercar de segredo suas intenções e algumas de suas gestões e decisões. Aí está uma condição indispensável de toda atividade política coerente e eficaz.

Para Weber (1979, p. 128-141), há três tipos de domínio:

a) **domínio legal:** é a forma de dominação do Estado Democrático de Direito. Tem por fundamento a crença na validade dos regulamentos estabelecidos racionalmente e na legitimidade dos chefes designados nos termos da lei. A mais típica forma de domínio legal é a burocracia, um sistema de controle de procedimentos baseado em uma legalidade (sistema de normas), cujo cumprimento, observância e vigilância encontram-se a cargo de um quadro de funcionários dispostos de forma hierárquica, recrutados pelo mérito e passíveis de mobilidade na estrutura. Weber vê na administração burocrática uma das origens do Estado Ocidental Moderno. Ele acrescenta os seguintes traços ao sistema da burocracia: *impessoalidade*, pois o funcionário deve cumprir sua função sem [necessariamente ter] amor e entusiasmo, e *espírito essencialmente formalista da organização*.

b) **domínio tradicional:** a autoridade pertence a um homem que é chamado ao poder em virtude de um costume (primogenitura, o mais antigo da família, etc.); tem por base a crença nas santidades das tradições e na legitimidade dos que são chamados ao poder em virtude de costume. Pode ser de diversos tipos, dentre os quais:

- *patriarcal:* em que o direito de mandar pertence ao homem mais velho numa situação de parentesco;
- *patrimonial:* que é a mais corrente forma do domínio tradicional; o direito de mandar pertence a quem tem o controle dos bens. A obediência às ordens desse chefe não é, pois, submissão a um princípio geral por disciplina e dever, mas

sim sujeição e obediência, ou seja, fidelidade por piedade em relação ao chefe (idem, p. 174).

c) **domínio carismático:** trata-se de um tipo excepcional do poderio político. Weber chama *carisma* “a qualidade insólita de uma pessoa que parece dar provas de um poder sobrenatural, sobre-humano, [...], de sorte que ela aparece como um ser providencial, exemplar, ou fora do comum, e por essa razão agrupa em torno de si discípulos ou partidários” (FREUND, 1987, p. 169).

O domínio carismático tem um fundamento emocional e não é só observado na política, mas na religião, arte, economia. É ao, mesmo tempo, destruição e construção. Os limites e as normas são os que o chefe fixa por sua própria autoridade, em virtude do que ele acredita ser sua vocação.

A concepção do líder carismático, evidenciado por Weber, mantém a continuidade do conceito de gênio aplicado desde o Renascimento aos líderes artísticos e intelectuais. Para Weber, surgem de tempos em tempos homens que têm para com a condição moral de sua época mais ou menos as mesmas relações que os homens de gênio têm para com sua condição intelectual. O magnetismo de suas perfeições influi poderosamente sobre seus contemporâneos (WEBER, 1979, p. 71).

Vemos, portanto, que a relação de dominação está sempre presente, seja por lei, seja por tradição ou emoção. A organização humana parece pressupor a existência de chefes.

Aqui novamente evoca-se o príncipe de Maquiavel, o mais “frio” dos chefes. O filósofo retratou a figura do príncipe há mais de quatro séculos, mas a pertinência do que escreveu permanece. Segundo suas lições, a humanidade parece se atrair mais por governantes inflexíveis e até cruéis àqueles muito bondosos e compassivos. Mas ele observa que, para se manter príncipe, é preciso que este conte com a amizade do povo e, portanto, saiba manipulá-lo para estar sempre a seu lado — ou seja, o príncipe precisa ter carisma. Tanto é assim que

podemos dizer com Feijó (1995, p.28): “Maquiavel embora estabelecendo que os fins justificariam os meios, é defensor de um monarca, de um rei, de um príncipe que tenha ‘virtudes’: justo, sábio e soberano. Um herói, enfim.”

2.2 - A política na visão de grandes filósofos

Aristóteles (384 a.C-322 a.C), que foi um dos primeiros a discorrer sobre política, afirmava que o homem é um animal político. Para ele, o Estado é uma criação da natureza e tem prioridade sobre o indivíduo. “O homem é um animal que não vive sozinho, pois todo ser humano, desde que nasce até o momento em que morre, precisa da companhia de outros seres humanos”, afirma o filósofo (DALLARI, 1983, p. 12). “Política”, na sua época, se referia à vida na *polis*, ou seja, à vida em comum, às regras de organização dessa vida, aos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esses pontos. Temos assim uma sociedade natural, formada espontaneamente para atender a uma necessidade da natureza humana (idem, p. 8).

Como todos até então, o mestre de Alexandre, o grande, acreditava na predestinação. Todo homem já nasce predestinado, uns para mandar, governar, outros para obedecer (ARISTÓTELES, 1999, p. 151). Quem rompe com essa crença mais tarde é Maquiavel, para quem, como vimos, cada homem, se tiver força e astúcia, pode se tornar e se manter príncipe.

Aristóteles se indaga qual de nós pretende ser escravo por natureza e logo acresce não haver dificuldade em responder a tal pergunta, tanto em relação ao motivo quando ao fato: “Isso porque é conveniente, e não apenas necessário, que alguém faça as leis e outros as obedçam; desde o momento em que nascem, os homens estão determinados uns para a sujeição, outros para o comando” (idem, p. 149). E, surpreendentemente, arremata: “É evidente, portanto, que alguns homens são livres por natureza, enquanto outros são escravos, e que para estes últimos a escravidão é conveniente e justa” (idem, p. 151).

Para o filósofo, o Estado surge pelo fato de o homem ser um animal naturalmente social, político. O Estado provê, inicialmente, a satisfação daquelas necessidades de outro modo irrealizáveis. Mas o seu fim essencial é espiritual, ou seja, por meio da ciência, deve promover a virtude e a felicidade dos súditos. A política aristotélica é essencialmente unida à moral, porque o fim último do Estado é a virtude, isto é, a formação moral dos cidadãos. Para ele, “o Estado deve zelar pelo ideal de uma vida humana perfeita, e a política deve dar as diretrizes para a execução desse ideal” (ARANHA; MARTINS, 1986, p. 225).

O pensador grego acreditava que a sociedade ideal seria aquela baseada na mediania, que, graças à presença de uma poderosa classe média, atenua os conflitos entre ricos e pobres e dá estabilidade à organização social. Ele definia esse governo como *timocracia*, na qual o poder político seria exercido pelos cidadãos proprietários de algum patrimônio e que governariam para o bem comum. Já em outros momentos, observava que o regime ideal seria a *politia*, governo da maioria regido por homens selecionados segundo a sua renda.

Reconhece Aristóteles a divisão platônica das castas. Para ele, há duas classes: a dos cidadãos, que seriam os homens livres, possuidores, e a daqueles sem direitos políticos, que seriam os escravos, trabalhadores.

A Maquiavel, por sua enorme contribuição para a identificação das bases da política, vamos nos reportar muitas vezes. Aqui, é preciso resgatá-lo para observar que foi ele o primeiro não só a sistematizar a disputa do Estado (do *principado*) como também a tratar a política sem nenhum rodeio, nenhum pudor. Apresentou-a “nua e crua” e desnudou as suas inúmeras facetas e as manobras do governante para se manter no poder. Depois dele, de certo modo, tudo o que se dissesse sobre política correria o risco de parecer ingênuo. Ainda assim, outros filósofos surgiram e deram importantes contribuições para a consciência de governo e de política que hoje temos. Vejamos.

Na Inglaterra do século XVII, o filósofo Thomas Hobbes (1588-1679), manifestava seu pensamento de que o homem não nasce sociável, mas sim que a sociedade entre os homens é implantada de modo artificial, e que eles só se associam quando a preservação da vida está ameaçada (HOBBS, 1979, p. XVII).

Para esse pensador, o estado de natureza do homem é um estado de insegurança. Isso porque, segundo ele, as pessoas são egoístas e essa característica faz com que vivam constantemente em estado de guerra, gerando angústia e constante medo da morte. “Durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra” (idem, p. 75).

Assim, o homem, ao perceber que a preservação de sua vida está ameaçada, funda um Estado social. Segundo o filósofo, esse pacto social só pode prosperar se todo o poder se concentrar nas mãos de uma autoridade absoluta. Uma única pessoa, o soberano, deterá todo o poder dessa sociedade. O soberano será inclusive a própria fonte legisladora. Hobbes (idem, p. XVIII) assevera: “Os pactos sem a espada não passam de palavras.”

Como se vê, Hobbes era um absolutista. O interessante é que, ao defender o Estado absolutista, o filósofo se utiliza da figura de um monstro para simbolizá-lo: a do Leviatã, um animal monstruoso e cruel, mas que defende os peixes menores de serem engolidos pelos maiores (ARANHA; MARTINS, p. 241).

Também inglês, John Locke (1632-1704), que era médico e filósofo, vê triunfar no final do século XVII o pensamento liberal por ele defendido. Foi abolido o absolutismo real, instituiu-se a separação e a autonomia de poderes, e a liberdade de expressão e de pensamento passou a vigorar. Locke, além de introduzir teses políticas liberais, idolatra a racionalidade nos homens. “Nascemos livres na mesma medida em que nascemos racionais”, afirma Locke (1978, p. XVIII), que, ao contrário de seu contemporâneo Hobbes, entende que no estado natural os homens são livres, iguais e independentes.

Para Locke, o pacto social teria como objetivo a preservação da vida, da liberdade e da propriedade, e também visaria a reprimir as violações desses direitos naturais. Ao contrário do que pensa Hobbes, os homens não renunciam aos seus próprios direitos naturais em favor do poder dos governantes.

Identifica-se aqui uma característica peculiar tanto a Locke quanto a Hobbes, que Macpherson⁷ chama de “liberalismo possessivo”, segundo a qual “a essência humana é ser livre da dependência das vontades alheias, e a liberdade existe como exercício de posse”.

Justamente para evitar ameaças à liberdade e à igualdade, para Locke, o homem abandona o estado natural e cria uma sociedade política por meio de um contrato não entre governantes e governados, mas entre homens igualmente livres: é a sociedade que limita o poder político e estabelece os poderes legislativo, executivo e judiciário.

São tais teses de Locke que estão na base das democracias liberais: os iluministas franceses buscaram nas obras desse filósofo as principais idéias responsáveis pela Revolução Francesa. Foram elas, inclusive, que inspiraram Montesquieu a formular a teoria da separação dos três poderes.

Segundo Locke (1978, p. 78), Deus teria estabelecido o governo com o fito de restringir a parcialidade e a violência dos homens. “Aquiesço finalmente em que o governo civil é o remédio acertado para os inconvenientes do estado de natureza”, diz. Para ele, onde não há lei, não existe liberdade. “A liberdade tem de ser livre de restrição e de violência de terceiros, o que não se pode dar se não há lei; mas a liberdade não é como nos dizem: licença para qualquer um fazer o que bem lhe apraz”, afirma Locke, para em seguida se perguntar: “Quem estaria livre, se o capricho de qualquer outra pessoa pudesse dominá-lo?” (idem, p. 56). Para Locke (idem, p. 72), o que dá início e constitui realmente qualquer sociedade política nada mais é que o assentimento de qualquer número de homens livres capazes de

⁷ Macpherson, **A teoria política do individualismo possessivo**: de Hobbes a Locke, p. 260, apud Aranha e Martins (1986, p. 249).

maioria para se unirem e incorporarem a tal sociedade. “E isto e somente isto deu ou podia dar origem a qualquer governo legítimo no mundo”, afirma (idem, p. 72).

E mais: para Locke, o papel do Governo e das leis é tão somente garantir os direitos do homem que já se faziam presentes no estado de natureza, entre eles o de propriedade. O Estado surge, portanto, para assegurar os direitos conseguidos no estado de natureza. “O objetivo grande e principal dos homens em comunidade, colocando-se eles sob o governo, é a preservação da propriedade” (idem, p. 82).

Como Locke considera que o trabalho dá legitimidade à propriedade, a medida de propriedade de cada um seria dada pela extensão de seu trabalho, de sua fruição e de seu consumo. “Porém, essa acumulação de propriedade admitida por Locke, acaba por criar um desequilíbrio na sociedade, criando um estado de classes”, observam Aranha e Martins (1986, p. 249), autoras segundo as quais a classe operária ficaria submetida à sociedade civil, mas dela não faria parte, já que só seriam considerados membros dessa sociedade, e, portanto, cidadãos, os que detivessem fortunas, pois só a estes interessa a preservação da propriedade.

Para essas autoras, a igualdade defendida por Locke é puramente formal, porque não há igualdade real, uma vez que só os proprietários têm plena cidadania (idem). Pois bem, observemos nós, se não é exatamente assim, pelo menos podemos considerar que o elitismo, que divide os homens, estaria presente na raiz do liberalismo, que considera os homens iguais; ou seja, por mais que o liberalismo se apresente como uma idéia irretocável como pensamento em favor da igualdade social, essa corrente não deixa de semear a desigualdade e a formação de classes. E, convenhamos, é no liberalismo que o incapaz fica mais exposto, uma vez que essa vertente do pensamento político não é afeita a protecionismo.

A Montesquieu (1689-1755) a ciência política deve um importante avanço histórico. Foi esse político, filósofo e escritor francês que contribuiu para a adoção do conceito de lei científica nas ciências humanas. Até Montesquieu, a noção de lei compreendia dimensões

essencialmente ligadas à idéia de lei de Deus. Ao definir lei como relações necessárias que derivam da natureza das coisas, ele estabelece uma ponte com as ciências empíricas. Com isso, rompe com a tradicional submissão da política à teologia e traz a política para fora do campo da teologia e da crônica, e a insere num campo propriamente teórico (WEFFORT, 2002, p. 114- 115).

O objeto de Montesquieu são as leis positivas, isto é, as leis e as instituições criadas pelos homens para reger as relações entre si. A partir de leis da ciência e da política é que Montesquieu tenta explicar as leis e as instituições humanas. Como se preocupou de maneira substancial com a estabilidade dos governos, podemos dizer que ele retoma a problemática já proposta por Maquiavel, de analisar as condições de manutenção do poder.

Enquanto seus antecessores e até mesmo seu sucessor, Rousseau (sobre o qual falaremos a seguir), se preocuparam em descrever o estado de natureza, e a natureza do poder político, Montesquieu rompe com o estado de natureza, em que a ameaça de todos contra todos põe em risco a sobrevivência da humanidade. Para ele, o pacto que institui o estado de sociedade deve ser tal que garanta a estabilidade contra o risco da anarquia ou de despotismo. Montesquieu constata que o estado de sociedade comporta uma variedade imensa de formas de realização, e que elas se acomodam mal ou bem a uma diversidade de povos. O que deve ser investigado é como as instituições propriamente políticas funcionam (idem, p. 116).

O século XVIII surge com as idéias liberais democráticas do filósofo político e educacionalista genebrino Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), que viveu na França e ficou conhecido como Pai da Revolução, embora, de certo modo e como veremos, seu pensamento possa não ser tão revolucionário como se pode imaginar.

Assim como Hobbes e Locke, Rousseau desenvolve seu pensamento tendo como referência o homem em seu estado natural. Para esse filósofo, o homem em estado de natureza é bom, livre e igualitário; não pensa em prejudicar ninguém. Ele entende que o homem só se

realiza como tal quando inserido na sociedade, ou seja, Rousseau é avesso ao entendimento individualista de Hobbes e Locke de que o ser humano já é completo por si mesmo fora da sociedade, e que sociedade só se instituiu para a defesa das prerrogativas individuais humanas.

O filósofo entende também que, com a sociedade, o homem adquire a condição de cidadão, e assim, assume novas categorias, como a moralidade e a ética. Para o contrato social de Rousseau, não basta a razão e nem o desejo de defender interesses egoístas: os homens são unidos pelo sentimento, porque são naturalmente bons. O que os teria corrompido é a ambição, quando passaram a estabelecer a propriedade privada e a criar direitos uns contra os outros.

Com o surgimento da propriedade instaura-se a desigualdade das sociedades civis, culminando no despotismo, explica Rousseau, para quem a instituição da propriedade é uma grande corrupção para o gênero humano (ROUSSEAU, 1988, p. 73-74). Por isso, afirma o filósofo, surge a necessidade de um pacto social (contrato social) que zelaria pela igualdade. Nesse contrato, o homem abdicaria de sua liberdade, mas sendo ele próprio parte integrante ativa do todo social, ao obedecer à lei, obedece a si mesmo e, portanto, é livre. Argumenta Rousseau⁸:

Aquele que recusar obedecer à vontade geral a tanto será constrangido por todo um corpo, o que não significa senão que o forçarão a ser livre, pois é essa a condição que, entregando cada cidadão à pátria, o garante contra qualquer dependência pessoal.

O contrato social de Rousseau é uma concepção tida como inovadora porque não pressupõe a perda da soberania pelo indivíduo, pois esta se estabeleceria na Vontade Geral, portanto, na totalidade do povo (Hobbes, vimos, inscrevia a soberania no governante).

⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**; apud Martins e Aranha (1986, p. 258).

Não são poucos que vêem um certo romantismo no Estado Social de Rousseau. Sua intenção de unir pessoas e interesses voltados a uma vontade geral, que satisfaça a todos mas não desagrade cada pessoa nem interfira na sua liberdade (cada pessoa seria a própria vontade geral) seria a gênese desse romantismo. Como tantos que estudam Rousseau, entendemos ser no mínimo improvável que, ao se instituir uma *vontade geral*, não seja necessário sacrificar significativamente as vontades individuais. Para Nietzsche (2005b, p. 225):

Há visionários políticos e sociais que como eloquência e fogueira pedem a subversão de toda ordem, na crença de que logo em seguida o mais altivo templo da bela humanidade se erguerá por si só. Nestes sonhos perigosos ainda ecoa a **superstição de Rousseau, que acredita numa miraculosa, primordial, mas, digamos, soterrada bondade da natureza humana**, e que culpa por esse soterramento as instituições da cultura, na forma de sociedade, Estado, educação. - grifos nossos

Também a Voltaire (2004, p. 495) as idéias de volta à natureza de Rousseau não agradavam. François-Marie Arouet, o Voltaire, quando Rousseau lhe envia o livro “Discurso sobre a origem da desigualdade”, no qual prega a volta ao estado natural, escreve-lhe com certa crueldade:

Acabei de receber seu último livro contra a espécie humana, e agradeço. Ninguém foi tão refinado quanto o senhor na tentativa de reconverter-nos em brutos. A leitura de seu livro produz o desejo de voltar a ficar de quatro. Como, entretanto, faz uns 60 anos que deixei de exercer tal prática, sinto que é impossível para mim voltar a ela (idem).

Aranha e Martins (1986, p. 259) observam que o pensamento de Rousseau é contra o absolutismo e é um pensamento liberal que supera o elitismo de Locke, pois propõe uma visão mais democrática de poder. No entanto, tais autoras entendem que o pensamento desse filósofo não é revolucionário, porque não supera a perspectiva individualista do pensamento burguês. Elas afirmam:

Embora denunciando a violência daquele que, pela primeira vez, abusou do poder conferido pela propriedade, [Rousseau] explica essa mesma violência como resultado de um desvio da natureza humana por ele postulada. Quere-

mos dizer com isso que Rousseau não faz uma análise política da violência, mas uma análise moralizante e psicologizante (idem).

Em suma, Rousseau vê o direito à propriedade como uma corrupção do gênero humano, porque os bens devem ser de todos, com base num contrato social estabelecido a partir da vontade geral que, de certo modo, representa a vontade de cada um.

Também é interessante inscrever neste espaço em que se discute o direito de propriedade uma curiosa consideração de Voltaire (2004, p. 412); prosaica, é verdade, mas da qual nos é difícil juntar argumentos para discordar. Diz o iluminista que “cada qual deseja estar seguro de poder deitar-se, de ter sua cama própria, sem que outro homem se arrogue o poder de o mandar deitar-se alhures; cada qual deseja estar seguro de sua fortuna, de sua vida”. Segundo o filósofo, todos formam assim os mesmos desejos, “e então o interesse particular se transforma em interesse geral; não se vota senão por si próprio quando se volta pela república”.

No desenvolvimento deste tópico não faltariam filósofos para citar, mas nos alongaríamos demais. Contudo, não poderíamos encerrar a presente cadeia de pensamentos sem mencionar o economista, filósofo e socialista alemão Karl Marx (1818-1883), que deixou um conjunto de obras determinantes para o século XX: com Friedrich Engels (1820-1895), o autor de *O Capital* escreveu também *Manifesto comunista* (1848) e *A ideologia alemã*. Nesta curta abordagem utilizamo-nos de argumentos de Marilena Chauí. Vejamos.

Dentre tudo o que se poderia dizer sobre o pensamento marxista, interessa-nos mais de perto a questão de que, para ele, a existência de propriedade particular desencadeia antagonismos entre classes sociais particulares: “Onde houver propriedade privada não pode haver interesse social comum”, diz Marx, segundo paráfrase de Chauí (2001, p. 64).

O Estado apareceria como a realização do interesse geral, mas na realidade, segundo Marx, ele é a forma pela qual os interesses da parte mais forte e poderosa da sociedade (a

classe dos proprietários) ganham a aparência de interesses de toda a sociedade. O Estado, diz, não é a superação das contradições (como dizia Hegel, em quem, não obstante, se inspirou para produzir suas obras), mas “a vitória de uma parte da sociedade sobre as outras” (idem).

Karl Marx pregava a organização de um novo Estado capaz de suprimir a propriedade privada dos meios de produção e que eliminasse a divisão social do trabalho. Embora focalizasse suas reflexões na propriedade dos meios de produção, em essência, o socialista opunha-se à propriedade privada como um todo. E dessa oposição, sabe-se, deriva todo um arsenal ideológico que, se afinal não prosperou, não deixou de ser suficiente para alimentar os principais debates políticos (e quase bélicos, em determinadas situações) do século XX.

2.3 - Contrastes entre as concepções de Aristóteles e de Maquiavel

Parece-nos oportuno analisar aqui, ainda que rapidamente, os acentuados contrastes entre o pensamento de Aristóteles e de Maquiavel no âmbito da política.

Vimos que o célebre filósofo grego percebia a política como um veículo para que o Estado zele pelo ideal de uma vida humana perfeita:

Cada Estado é uma comunidade estabelecida com alguma boa finalidade, uma vez que todos agem de modo a obter o que acham bom. Mas, se todas as comunidades almejam o bem, o Estado ou comunidade política, que é a forma mais elevada da comunidade e engloba tudo o mais, objetiva o bem nas maiores proporções e excelência possíveis (Aristóteles; Política, p. 143).

Mas, para o autor de “O príncipe”, tais idéias soam ingênuas: Maquiavel se esforçou para desmistificar a política e demonstrar que, longe disso, ela seria a forma de o político satisfazer seus próprios interesses. Com naturalidade e celebrada competência, em “O príncipe”, o filósofo italiano deu à luz os meios obscuros, permeados até mesmo de certa crueldade, de que se vale um príncipe para chegar e se manter no poder. E mais: Maquiavel compreendia a política como uma disciplina autônoma, separada da moral e da religião: na sua obra mais célebre, ele descreve os meios para a formação e conservação dos principados, partindo da

constatação de que o poder (ao contrário das virtudes de que dizia o pensador grego) origina-se da força e da astúcia.

Embora retome o tema de Aristóteles segundo o qual a política é a arte do possível, da realidade que pode ser efetivada, a qual leva em conta como as coisas estão e não como deveriam estar, Maquiavel se concentra na verificação dos fatos e posturas que determinam a conquista e a manutenção dos principados, introduzindo o componente *força* como elemento central da questão. E faz isso sem rodeios (1999, p. 68-69):

Ao tomar um Estado, o conquistador deve praticar todas as necessárias crueldades ao mesmo tempo, evitando ter de repeti-las a cada dia; assim tranquilizará o povo, sem fazer inovações, seduzindo-o depois com benefícios [...] As injúrias devem ser cometidas todas ao mesmo tempo, de modo que, sendo sentidas por menos tempo, ofendam menos. Os benefícios, por sua vez, devem ser concedidos gradualmente, de forma que sejam melhor apreciados.

2.4 - Estado: origem e fundamento

Cícero (s/ano, p. 30), um século antes de Cristo, já dizia que o intuito de sociabilidade é inato em todos; “a espécie humana não nasceu para o isolamento e a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum”. Mas o Estado da forma com que hoje conhecemos é modalidade muito recente de a humanidade se organizar politicamente. Ele surgiu somente no século XVI, no Renascimento.

Não se ignora que a palavra Estado se impôs pela difusão e pelo prestígio de “O príncipe”, de Maquiavel, que começa assim: “Todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados.” Mas a palavra não foi introduzida por Maquiavel. Amplas pesquisas sobre o uso do termo na linguagem do Quatrocentos (1400) e do Quinhentos (1500) mostram que a passagem do significado corrente da expressão *status* de “situação” para “Estado” no sentido moderno da palavra já ocorrera, por meio do isolamento do primeiro termo da expressão clássica *status rei publicae*. O próprio

Maquiavel não poderia ter escrito a frase exatamente no início da obra se a palavra já não fosse de uso corrente, diz Bobbio (1997, p. 65-66).

O Estado é a mais complexa das organizações criadas pelo homem. Pode-se até mesmo dizer que ele é sinal de um alto estágio de civilização. Apesar de ele ter aparecido num momento histórico bem preciso (século XVI), não se nega que a Antigüidade Clássica (as cidades gregas e o império romano) já apresentasse sinais precursores dessa realidade. Os autores, contudo, preferem localizar o seu aparecimento no início dos tempos modernos, uma vez que só então, em última análise, se reúnem, nas entidades políticas assim denominadas, todas as características próprias do Estado, quais sejam, um povo, um território e um poder soberano (BASTOS, 2002, p. 41-42).

Estado, na definição de Balladore Pallieri (apud SILVA, 2004, p. 97) “é uma ordenação que tem por fim específico e essencial a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território, na qual a palavra ordenação expressa a idéia de poder soberano, institucionalizado”. Segundo o autor, o Estado constitui-se de quatro elementos essenciais: [1] um **poder soberano** de [2] um **povo** situado [3] num **território** com [4] certas **finalidades**”. Não muito diferente é a definição de Dallari (2006, p.119), para quem Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território.

Por que a humanidade se viu na necessidade de criar o Estado? Hobbes responderia que o homem funda o Estado social ao perceber que a preservação de sua vida está ameaçada. Ele parte do princípio de que pelo pacto social o homem entra na vida civil e na ordem moral. O estado de natureza é o estado de guerra de todos contra todos, no qual não há ordem nem lei. Com o pacto social, os cidadãos se propõem a renunciar ao direito a tudo em favor do soberano incumbido de promover a paz (CASTRO; FALCÃO, 2004, p. 144). Já, para Locke, vemos que o governo civil é o remédio para os inconvenientes do estado de natureza, ou, em

outras palavras, o homem abandona o estado natural, criando uma sociedade política, justamente para evitar ameaças à liberdade e à igualdade.

Segundo Garcia (1985, p. 18), Locke entendia que o estado natural tem seus inconvenientes, pois como as decisões são sempre individuais, nem sempre as soluções das controvérsias são justas para todos. Para Locke, continua a autora, o melhor remédio para evitar os inconvenientes do estado de natureza é o governo civil, que nasce de um pacto entre os homens quando, com o objetivo de garantir a justiça e preservar a liberdade, a igualdade e a propriedade de todos, os indivíduos renunciam ao poder, que têm de executar a lei natural e o transferem ao poder público. Garcia (*idem*) diz ainda que a partir desse momento as controvérsias passam a ser decididas pelo poder legislativo e pelos magistrados por ele nomeados: garante-se a justiça na medida em que o legislativo, necessariamente, representa a vontade da maioria dos cidadãos. E a maioria tem o direito, adquirido no pacto, de resolver e agir por todos.

Temos então que, para Locke, o verdadeiro estado do homem não é o estado civil, mas o natural, ou seja, o estado de natureza no qual os homens são livres e iguais, sendo o estado civil uma criação artificial, que não tem outra meta além de permitir a mais ampla explicitação da liberdade e da igualdade naturais (BOBBIO, 1992, p. 28-29).

De seu lado, Rousseau, entende que o Estado é o meio para o homem voltar ao estado de natureza, desde que constituído pelo contrato social. O Estado — depositário da soberania, fonte e agente do poder — é, portanto, constituído por meio de um contrato voluntário (CASTRO; FALCÃO, 2004, p. 144). Na concepção rousseaniana o governo é instituído precisamente para realizar o bem comum, podendo ser substituído se não atender aos fins almejados pelo povo.

O Estado, que já foi chamado de “pacto social” e “contrato social”, foi instituído para salvaguardar os direitos da humanidade, que viu a necessidade de criá-lo para a proteção do

indivíduo como pessoa. Com a sua instituição, determinou-se a validade da ordem jurídica, da estrutura e da organização social.

A organização estatal é, portanto, uma espécie de sociedade política, ou seja, é um tipo de sociedade criada a partir da vontade do homem e que tem como objetivo a realização dos fins daquelas organizações mais amplas que o homem teve necessidade de criar para enfrentar o desafio da natureza e de outras sociedades rivais. O Estado nasce, então, de um ato de vontade do homem que a ele cede seus direitos em busca de proteção e para que este possa satisfazer suas necessidades sempre tendo em vista a realização do bem comum (BASTOS, 2002, p. 42-43).

Há outras correntes de pensamento interessadas em desvendar a origem do Estado. Segundo Castro e Falcão (2004, p. 143-144), enquanto Maquiavel associa a origem do Estado à guerra, Augusto Comte afirma que, para a formação do Estado, podemos encontrar os mais variados fatores, como o conflito, a cooperação, o comércio, a liderança e até a simpatia.

Bobbio (1997, p. 74) infere que, para Engels, o Estado nasce da dissolução da sociedade gentílica fundada sobre o vínculo familiar, e seu nascimento assinala a passagem da barbárie à civilização. Bobbio continua:

Engels distingue-se pela interpretação exclusivamente econômica que dá deste evento extraordinário que é a formação do Estado. É uma interpretação que traz à mente a reconstrução fantástica de Rousseau, que faz a sociedade civil surgir do ato daquele que antes dos demais cercou seus terrenos e disse “Isto é meu”, ou seja, da instituição da sociedade privada (idem).

De outro lado, pensa Nietzsche (2005a, p. 51-52), numa visão pessimista: “Nascem homens demais: para os supérfluos inventou-se o Estado! Vede como ele atrai os supérfluos! Como os engole, como os mastiga e remastiga!” E conclui: “O Estado é onde todos bebem veneno, os bons e os maus; onde todos se perdem a si mesmos, os bons e os maus.”

A despeito da diversidade de opiniões no que tange à origem da organização estatal, duas hipóteses vêm-se mantendo: uma de natureza interna e outra de natureza externa. A pri-

meira baseia-se no critério da evolução, entendendo que a organização passou da tribo para a confederação de tribos e finalmente para o Estado. A segunda considera o surgimento do Estado como resultado da conquista de um grupo sobre outro, ou seja, pela dominação emergiu o controle do vencedor sobre o vencido (CASTRO; FALCÃO, 2004, p. 143).

Nessa hipótese externa, podemos inserir o pensamento de Weber, que considera o Estado como uma estrutura que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física, em determinado território. Para que ele exista, os dominados devem obedecer à autoridade reivindicada pelos detentores do poder (idem, p. 146).

Resta claro uma certeza: a de que o Estado moderno difere de quaisquer outras instituições políticas que antes dele existiram, mas com elas tem em comum o uso da força, da violência ou do poder.

Quando surge o Estado (no sentido que há pouco vimos), fruto das transformações políticas por que passa a sociedade por volta do século XVI, há a concentração do poder numa única pessoa. E essa é uma das principais características na formação da organização estatal moderna.

O Estado, portanto, é uma formação social histórica, organizada como unidade política, que tem traços estruturais característicos e vai se constituindo a partir da sociedade europeia ocidental dos séculos XIII e XIV (BASTOS, 1998, p. 10). Dessa forma, para Bastos (idem), falar de Estado moderno é uma redundância, já que, por definição, o Estado é a forma de organização política da modernidade, se por ela entendermos a época histórica que se inicia no pré-Renascimento.

2.5 - Estado Democrático de Direito propriamente dito

Antes do consagrado Estado Democrático de Direito que vivemos atualmente, tivemos o Estado de Direito, que, na verdade, conserva seus princípios básicos até hoje. A dife-

rença é a idéia de *democracia*, que é um conceito muito mais abrangente do que o de Estado de Direito, sobretudo no que tange à realização de valores como a liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana.

O Estado de Direito, que surgiu com o liberalismo (daí falar-se em Estado Liberal de Direito), ainda conserva seus postulados, quais sejam: a) submissão ao império da lei, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; b) divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; c) enunciado e garantia dos direitos individuais (SILVA, 2004, p. 112-113).

Com a superação do liberalismo, colocou-se em debate a questão da sintonia entre o Estado de Direito e a sociedade democrática. A evolução desvendou sua insuficiência e produziu o conceito de Estado Social de Direito, nem sempre de conteúdo democrático. Chega-se agora ao Estado Democrático de Direito que a Constituição brasileira de 1988 acolhe no artigo 1º como um conceito-chave do regime adotado (idem, p. 112).

A fragilidade do Estado de Direito repousa na concepção do Direito *natural, imutável e universal*; daí decorre que princípios essenciais formadores do conceito de Estado de Direito, como o da legalidade e da igualdade, se fundem num elemento puramente formal e abstrato que não tem base material que se realize na vida concreta, qual seja a generalidade das leis. A tentativa de corrigir isso foi a construção do Estado Social de Direito, que, no entanto, não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político (Silva, 2004, p. 118).

Quando o Estado de Direito se transforma em Estado Social de Direito, o “qualitativo social” refere-se à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chama-

dos direitos sociais e realização de objetivos de justiça social. Mas ainda é insuficiente a concepção do Estado Social de Direito, mesmo que, como Estado Material de Direito, revele um tipo de Estado que tende a criar uma situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana. Sua ambigüidade, porém, é manifesta, porque a palavra social está sujeita a várias interpretações (idem, p. 115-116). Tomando por base Paulo Bonavides, Silva (idem, p. 116) observa que a Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, o Portugal salazarista, a Inglaterra de Churchill e Attlee, a França, com a Quarta República, especialmente, e o Brasil, desde a Revolução de 30, foram “Estados sociais”, o que, para o autor, evidencia que o Estado social se compadece com regimes políticos antagônicos.

Silva (idem, p. 120) ressalta ainda que, no Brasil, a Constituição de 1988 não promete a transição para o socialismo com o Estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.

A configuração do Estado Democrático de Direito, como se vê, não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, sim, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se percebe a extrema importância do artigo 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição já o está proclamando e fundando (idem, p. 119).

O Estado Democrático de Direito, tal qual todo Estado de Direito, sujeita-se ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da equalização das condições dos socialmente desiguais.

Para Silva (idem, p. 121), deve-se destacar a relevância da lei no Estado Democrático de Direito, não apenas quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado. Segundo o autor (idem, p. 122), são princípios do Estado Democrático de Direito:

- a) **princípio da constitucionalidade**, que exprime, em primeiro lugar, que o Estado Democrático de Direito se funda na legitimidade de uma constituição rígida, emanada da vontade popular que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e os atos dele provenientes com as garantias de atuação livre de regras da jurisdição constitucional;
- b) **princípio democrático**, que, nos termos da Constituição, há de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais;
- c) **sistema de direitos fundamentais**, que compreende os individuais, coletivos, sociais e culturais;
- d) **princípio da justiça social**, fundado na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o fim de assegurar existência digna a todos;
- e) **princípio da igualdade**, segundo o qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza;
- f) **princípio da divisão de poderes**, independentes e harmônicos entre si, e **da independência do juiz**, que lhes atribui garantias e vedações;
- g) **princípio da legalidade**, o qual determina que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

h) **princípio da segurança jurídica** [que tem conexão direta com os direitos fundamentais e ligação com determinados princípios que dão funcionamento ao ordenamento jurídico, tais como, a irretroatividade da lei, o devido processo legal, o direito adquirido, entre outros].

No Brasil, reafirmamos, a Constituição Federal contempla esses princípios, abandonando com isso a tradicional expressão Estado de Direito e optando pela designação Estado Democrático de Direito, tal como é enunciado em seu artigo 1º.

Hoje podemos dizer, tomando-se os fundamentos de Reale (1999, p. 02), que, pela leitura dos Anais da Constituinte, infere-se que não foi julgado bastante dizer que somente é legítimo o Estado constituído de conformidade com o Direito e atuante na forma do Direito, porquanto se quis deixar bem claro que o Estado deve ter origem e finalidade de acordo com o Direito manifestado livre e originariamente pelo próprio povo, excluída, por exemplo, a hipótese de adesão a uma constituição outorgada por uma autoridade qualquer, civil ou militar, por mais que ela consagre os princípios democráticos. Reale (idem) acrescenta que o adjetivo “Democrático” pode também indicar o propósito de passar-se de um Estado de Direito, meramente formal, a um Estado de Direito e de Justiça Social, isto é, instaurado concretamente com base nos valores fundantes da comunidade. “*Estado Democrático de Direito*, nessa linha de pensamento, equivaleria, em última análise, a *Estado de Direito e de Justiça Social*”, afirma o jurista.

Proudhon (1986, p. 93) já teria feito referência a algumas das características atuais do Estado ao dizer que o contrato político não adquire sua dignidade e moralidade senão sob condições: “1º. de ser sinalagmático e comutativo; 2º. de estar, com relação a seu objetivo, dentro de certos limites.”

Para que o contrato político preencha a condição sinalagmática e comutativa que traz consigo a idéia de democracia; para que, dentro de sábios limites, seja para todos vantajoso e cômodo, é indispensável que o cidadão, ao entrar

para a associação: 1º. possa receber do Estado tanto quanto a ele sacrifica; 2º. conserve toda a sua liberdade, soberania e iniciativa, menos naquilo que diz respeito ao objeto especial para o qual se celebra o contrato e para o qual se busca a garantia do Estado (idem).

“Assim regulamentado e compreendido, o contrato político é o que chamo de federação”, finaliza Proudhon (idem).

Segundo Barbosa (1984, p. 55), o Estado de Direito (o autor se refere ao Estado de Direito Democrático que, na doutrina, ainda é chamado de Estado de Direito por alguns autores) representa um avanço significativo sobre uma ordem autoritária, freqüentemente casuística, não-democrática e invariavelmente injusta. A idéia do Estado de Direito requer que as leis sejam elaboradas de maneira tal que as pessoas tenham motivos para concordar com elas, e isto pressupõe que todos participem do seu processo de elaboração, mesmo indiretamente.

Dessa forma, pelo menos em tese, impediu-se que o legislador e o administrador utilizem o poder público para a satisfação de interesses pessoais. Para essa vigilância, soma-se ainda a existência de uma pessoa, o juiz, que, constantemente, verifica se o administrador age dentro dos limites estabelecidos pelas leis.

O Estado interditou o emprego da violência física por um indivíduo em relação a outro, e essa prerrogativa, por decisiva que possa ser, nada é senão um aspecto da reivindicação do monopólio da violência pelo Estado. As leis são feitas pelo Estado, tendo ele o seu monopólio, o que lhes dá um caráter público. Essa idéia historicamente é recente, e surge com o Estado Moderno, o Estado-Nação (BARBOSA, 1984, p. 54). Barbosa (idem) observa que Max Weber denominou a isso de *monopólio da violência física legítima*. “Neste sentido, retirou o Estado aos senhores feudais o direito de reprimir, aboliu o duelo e todas as formas de dominação física do homem sobre o homem, sobre os escravos, os servos, as mulheres e as crianças”, diz o autor.

Então, modernamente, a violência física é, diríamos, um monopólio estatal (por estranho que possa parecer a afirmação). Com a organização estatal no controle, foram reprimidas, de certa forma, as injustiças dos mais fortes sobre os mais fracos, que durante muito tempo deram causa a escravidões e submissões. É claro que até hoje essas injustiças existem, mas o Estado (com o Direito) é quem tem o condão para controlá-las, ou melhor, minimizá-las.

Uma pergunta insinua-se desde a Antiguidade: “É melhor o governo das leis ou o governo dos homens?” Com efeito, Aristóteles, iniciando o discurso sobre as diversas constituições monárquicas, põe a questão: “É mais conveniente ser governado pelo melhor dos homens ou pelas melhores leis?” E a favor da segunda opção, enuncia uma máxima bastante persuasiva: “A lei não tem paixões, que, ao contrário, se encontram necessariamente em toda alma humana” (BOBBIO, 1997, p. 96).

Thomas Hobbes, em uma de suas obras menos conhecidas (Um diálogo entre um filósofo e um estudante do Direito inglês), mostra-nos o filósofo ensinando ao estudante que não é a sabedoria mas sim a autoridade que faz a lei. O que o ensinamento encerra, principalmente, é que existe todo um aparato institucional a garantir que a lei será cumprida pela população. A eficácia da lei é diretamente proporcional à autoridade de quem a elaborou (BARBOSA, 1984, p. 54).

A importância da lei é tão grande que, vimos, desde séculos atrás, quando Locke começou a falar na divisão de poderes, e depois também com Montesquieu, deu-se expressiva relevância ao poder legislativo. Para Locke, quem tiver o poder legislativo ou o poder supremo de qualquer comunidade obriga-se a governá-la mediante leis estabelecidas, promulgadas e conhecidas pelo povo — não por meio de decretos extemporâneos — e mediante juízes imparciais e corretos, que terão de resolver as controvérsias, conforme essas leis. Obriga-se também a empregar a força da comunidade no seu território somente na execução de tais leis, ou fora dele, para prevenir ou remediar malefícios estrangeiros e garantir a sociedade contra in-

cursores ou invasões. E tudo isso tendo em vista nenhum outro objetivo senão a paz, a segurança e o bem-estar do povo (BASTOS, 2002, p. 55-56).

Portanto, o que instituiu a sociedade política, para Locke, foi o consentimento de todos os homens em unir-se para formar um só corpo social, dotado de poder. E foi a partir daí que nasceu o Estado e se caminhou para a busca de um governo legítimo, fundamentado no consentimento de todos. Encontram-se aqui as primeiras raízes do Estado democrático, baseado na vontade de todos, na legitimidade (idem).

De certa forma, ao dizer que ao Estado cabe a realização do bem comum e a garantia dos direitos fundamentais do indivíduo, Locke procurou humanizar a organização estatal.

Passemos agora a analisar uma outra característica fundamental de todo Estado de Direito, qual seja o princípio da separação de poderes. Nesse sentido, diz Barbosa (1984, p. 55):

A separação das funções de fazer as leis (legislativo), administrar (executivo) e julgar (judiciário) é essencial para que se evite a distorção do significado das leis, constituindo-se no postulado básico para a existência daquilo que comumente mencionamos como uma aspiração: o Estado de Direito.

2.6 - Separação de Poderes

A primeira forma histórica de exercício do poder, sabemos, foi a concentração de poder, da qual a monarquia absoluta é um exemplo clássico. Embora a concentração tenha a vantagem da prontidão, da presteza de decisões e de sua firmeza, ela aparece como inconveniente para a segurança do indivíduo. Ou, em outras palavras, a concentração de poder jamais pode servir à liberdade individual, valor básico da democracia representativa (FERREIRA Fº, 1997, p. 129-130).

O princípio da separação de poderes que vigora no Estado de Direito foi concebido há cinco séculos por Maquiavel e formulado há quase trezentos anos por Montesquieu. Foi

este último que lhe deu forma universal, mas o princípio da separação de poderes tem a sua história desde a Antigüidade.

Aristóteles, no século IV a.C, em sua obra *Política*, analisou os diferentes poderes que existem ou podem existir num Estado; esses poderes encontram-se juntos seja qual for o regime político, mas se tornam mais nítidos quando o Estado é democrático. Para Aristóteles, havia no Estado determinados “ofícios” a ser desempenhados por diferentes titulares, incluindo-se nessa distribuição as tarefas executivas, as judiciárias e as legislativas (SALDANHA, 1992, p. 23-24).

Para Saldanha (idem, p. 24), o problema foi deixado à margem por muitos séculos. Na Idade Média, os “poderes” com que mais se preocuparam os escritores e pensadores foram o temporal e o espiritual, isto é, o poder político (cujo titular maior era o imperador) e o poder religioso, que a Igreja, chefiada pelo Papa, possuía e exercia. Saldanha (idem) acrescenta:

Com o surgimento do Estado moderno, que começou a se formar na França, na Inglaterra, na Rússia e em outros países, o poder do rei tornou-se absoluto, isto é, não limitado nem controlado por normas positivas ou órgãos governamentais. Começou-se então a retomar o problema dos poderes, sob a necessidade de fundamentar teoricamente a limitação do poder real.

Na Inglaterra, onde desde 1688 havia uma monarquia constitucional, ou seja, “limitada”, o tema dos poderes foi exposto por John Locke, em 1690, no seu “Segundo tratado sobre o governo civil”.

Locke, sobretudo com o seu *Segundo tratado*, constitui um importante marco da história do pensamento político, exercendo enorme influência sobre as revoluções liberais da época moderna. Para Locke, quando o homem, por seu próprio consentimento, em busca de uma vida melhor, passa do estado natural para o estado civil, esse novo estado possui dois poderes essenciais: um é o legislativo, que determina como se devem empregar as forças de um Estado para a conservação da sociedade e de seus membros, outro é o executivo, que assegura no interior a execução das leis positivas. Segundo Locke, vimos, o legislativo é o po-

der supremo, é sagrado, enquanto o executivo é subordinado a ele, numa tarefa de pura e simples execução (SIEGFRIED, 1957, p. 98-99).

Bobbio (apud WEFFORT, 2002, p. 88) resume os aspectos mais relevantes do pensamento lockiano:

Através dos princípios de um direito natural preexistente ao Estado, de um Estado baseado no consenso, de subordinação do poder executivo ao poder legislativo, de um poder limitado, de direito de resistência, Locke expôs as diretrizes fundamentais do Estado liberal.

Para Locke (1978, p. 86), a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades consiste em estabelecer o poder legislativo. “Sem isto a lei não teria o que é absolutamente necessário à sua natureza de lei: o consentimento da sociedade sobre a qual ninguém tem o poder de fazer leis senão por seu próprio consentimento e pela autoridade dela recebida.” Segundo o pensador (idem, p. 90), o legislativo tem de governar por meio de leis estabelecidas e promulgadas, “que não poderão variar em casos particulares, instituindo a mesma regra para ricos e para pobres, para favoritos na corte ou camponeses no arado”. O poder político, para Locke (idem, p. 102), é o que cada homem tendo no estado de natureza cedeu às mãos da sociedade e dessa maneira aos governantes que ela instalou sobre si, com o encargo de que seja empregado para o bem e para a preservação da própria sociedade.

Com Locke, inaugura-se, portanto, uma nova era de pensamentos políticos, voltados para o funcionamento do governo com a divisão de poderes, deixando-se de lado a concepção absolutista de que todo o poder deve permanecer nas mãos do príncipe.

Em 1748, na França, Montesquieu publicou sua obra “O espírito das leis”, na qual, entre muitos outros temas, renovou a questão da separação dos poderes. Montesquieu (1997, p. 201) já dizia que há em cada Estado três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem dos direitos das gentes (esse seria o poder executivo), e o executivo das que dependem do direito civil (o poder judiciário).

Sua preocupação era a de estabelecer equilíbrio: cada poder seria limitado pelos outros dois. No fundo, estava a preocupação de colocar um limite ao poder do rei e de preservar a autonomia do Legislativo (SALDANHA, 1992, p. 25).

A divisão e a distribuição clássicas de poderes, portanto, são incontestavelmente devidas ao autor de “O espírito das leis”.

De acordo com Ferreira F^o (1997, p. 133), o próprio Montesquieu abria exceção ao princípio da separação ao admitir a intervenção do chefe de Estado, pelo veto, no processo legislativo: dessa forma, temos que a organização dos três poderes, na Constituição, envolve sempre uma certa invasão de um poder na função reservada a outro.

“Assim é que o legislativo às vezes julga (por exemplo, o Senado brasileiro, os crimes de responsabilidade do Presidente — art. 52, I, da Constituição de 1988)”, diz Ferreira F^o, para emendar que “não raro administra (por exemplo, quando admite pessoal para a sua secretaria)”. O autor afirma que, “igualmente o judiciário ora administra (quando um tribunal organiza o seu secretariado), ora participa da elaboração da lei (pela iniciativa de certos projetos — Constituição de 1988, art. 96, II); se é que não legisla (Constituição de 1988, art. 114, § 2º)”. E observa: “Enfim, o Executivo não raro legisla (formalmente pelas medidas provisórias ou pela delegação, informalmente por meio de *regulamento*) e julga (no contencioso dito administrativo).”

Ferreira F^o conclui que “a especialização inerente à *separação* é, dessa forma, meramente relativa. Consiste numa predominância no desempenho desta ou daquela função. Cada *poder*, em caráter secundário, colabora no desempenho de outras funções, pratica atos teoricamente fora de sua esfera” (idem, p.133).

De qualquer modo, o fato é que o princípio da separação de poderes consagrado pelo nosso Estado Democrático de Direito representa a própria estabilização do Estado. Esse equilíbrio, mesmo com suas limitações, é o que dá estabilidade às instituições políticas.

2.7 - O poder do Estado no âmbito externo

Porque interessante aos propósitos de nosso estudo, abrimos aqui um parêntese para analisar as conseqüências históricas de um poder sem limites do Estado, sobretudo no âmbito internacional, com base nos ensinamentos de Lafer (1982). Vejamos.

Segundo Lafer (1982, p. 68), o Estado Moderno — que resultou da centralização administrativa, do protecionismo econômico, do aparecimento de exércitos permanentes e regulares — gerou, no seu processo de consolidação, a idéia de que o Estado teria a capacidade de concentrar em torno de si as aspirações morais dos homens num determinado território (idem, p. 68-69). Lafer (idem, p. 69) explica que a justificação jurídica dessa realidade política, econômica e social estruturou-se em torno dos conceitos de *soberania* e *razão* do Estado. Só a habilidade e a capacidade de governar limitariam efetivamente o poder do soberano no seu território. Daí também, no plano internacional, o aparecimento do princípio da razão do Estado, desenvolvido por Maquiavel, que se traduzia no não-reconhecimento de uma ordem superior, transcendente, como instância a qual o Estado e o seu soberano deveriam sujeitar-se, na totalidade de suas manifestações.

Tudo isso deu margem ao aparecimento de uma nova concepção do sistema internacional, que se formalizou na *Paz de Westfália* (1648) e representou a consolidação de uma ordem mundial constituída apenas pelos governos de Estados soberanos, que teriam liberdade absoluta para governar um espaço nacional (idem, p. 69-70).

“A teoria tradicional da soberania”, observa Lafer (idem, p. 70-71), “significa o caráter supremo do poder estatal, que se traduz externamente pela ausência de subordinação a qualquer autoridade estrangeira, a não ser por via de consentimento, expresso em tratado, e internamente pela predominância do Estado sobre o poderio de quaisquer grupos ou indivíduos, dentro do âmbito do seu território”. Em síntese, um poder incondicionado que não se subordina a nenhum outro, diz.

Existem, porém, problemas que comprometeram a lógica da ordem mundial baseada nos princípios da Paz de Westfália. “Entre esses problemas, cabe mencionar a tensão, nunca superada, entre a igualdade na teoria e a desigualdade de fato e, ainda, a precariedade de um sistema de segurança que carrega no seu bojo a incerteza de uma paz cujo equilíbrio depende de cálculos incertos de vantagens dos líderes de governos rivais” (idem, p. 71).

No século XIX, com a internacionalização da economia e com o liberalismo, que aspirava ao livre comércio, a idéia de Estados autônomos e auto-suficientes tornou-se irreal. A tensão no plano da realidade entre a igualdade na teoria e a desigualdade de fato foi amainada, do ponto de vista do sistema internacional, pela *Pax Britannica*, pois esta carregava no seu bojo as condições políticas de uma paz que era fruto do equilíbrio de uma acomodação diplomática, que levava em conta as assimetrias do poder (idem, p. 72-73).

Lafer (idem, p. 73) entende que “a grande sabedoria da visão conservadora mas flexível do Concerto Europeu foi a de montar uma ordem internacional baseada num quadro comum de referência quanto àquilo que era aceitável ou inaceitável pelas grandes potências a partir de uma interpretação comum sobre as relações de poder então vigentes”.

Ainda segundo Lafer (idem, p. 73-74), o esgotamento das virtualidades do Concerto Europeu levou à Primeira Guerra Mundial, e dos seus escombros surgiu uma tentativa de propor uma ordem mundial de natureza diferente da anterior, que se baseava na Lógica de Westfália e na *Pax Britannica*.

O Pacto da Sociedade das Nações propôs a criação de uma ordem internacional de aspiração universal, que procurou formalmente regular as relações entre os Estados de acordo com certos princípios, entre os quais os da segurança coletiva, o da solução pacífica de controvérsias, o da jurisdição internacional e do desarmamento. Tais princípios evidentemente representavam, nas suas aspirações, um esforço de, através da cooperação internacional, limitar consensualmente o arbítrio dos Estados no exercício de suas competências soberanas (idem).

Depois da Primeira Guerra Mundial, e em parte como consequência dos processos por ela desencadeados, houve significativas mudanças nas pautas de funcionamento interno dos Estados em relação à sociedade civil. Outra mudança importante ocorre, mais tarde, com o término da Segunda Guerra Mundial, quando surge a ONU, com uma nova tentativa de constitucionalização da ordem internacional.

De nossa parte, entendemos que, da mesma forma que se chegou a uma situação em que era difícil controlar o poder do Estado no âmbito internacional, a ponto de eclodir até mesmo uma guerra mundial, assim também se dá no plano nacional. Daí a necessidade de um Estado soberano calcado em princípios democráticos, munido de instrumentos de contenção do poder, tais como o Direito, com suas leis, divisão de poderes, controle pela máquina burocrática e atuação constante e firme do Poder Judiciário.

2.8 - A burocracia estatal como fator de contenção de poder

O Estado tem hoje um regulamento rígido de funcionamento, resultado de uma intensa “tecnologização”, a que Max Weber nomeou burocracia. Mas, antes de chegarmos a ela, é preciso dizer que, de acordo com o sociólogo alemão, o Estado se define como “uma instituição de dominação política de atividade continuada, quando e na medida que seu quadro administrativo mantenha com êxito a pretensão do monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente” (WEBER, 1997, p. 44). Na concepção de Weber, só existe Estado quando houver uma burocracia soberana.

Ainda para Weber, o Estado apresenta outros traços: comporta uma racionalização do direito com as consequências que são a especialização do poder legislativo e judiciário, bem como a instituição de uma polícia encarregada de proteger a segurança dos indivíduos e de assegurar a ordem pública; apóia-se em uma administração racional, baseada em regulamentos explícitos, que lhe permitem intervir nos domínios mais diversos, desde a educação

até a saúde, a economia e mesmo a cultura; enfim, dispõe de uma força militar permanente (FREUND, 1987, p. 159).

Na dominação, que é um tipo de autoridade estabelecida, existem princípios ou crenças que tornam legítimo aos olhos do governante e dos governados o exercício do poder. Esses princípios ou crenças são muito importantes para a dominação, porque lhe conferem estabilidade, ressalta Motta (1997, p. 27).

Max Weber, vimos em tópico anterior, entende que existem três tipos de dominação, conforme a sua legitimação, isto é, conforme a natureza dos princípios e das crenças que dão estabilidade à dominação: dominação legal; dominação tradicional e dominação carismática. Na presente discussão interessa-nos mais de perto a dominação legal ou racional-legal. Nesta, a legitimidade provém da crença na justiça da lei. O povo obedece às leis não porque seja comandado por um chefe carismático, mas porque crê que elas são decretadas segundo procedimentos corretos. O aparato administrativo que corresponde à dominação legal é chamado burocracia (MOTTA, 1997, p. 29). Portanto, o domínio legal consiste na forma de dominação do Estado Democrático de Direito. Esse domínio se exterioriza com a burocracia, que é um sistema de controle de procedimentos baseado na legalidade.

A dominação racional ocorreria quando, com a chamada secularização da cultura, o poder pessoal cedesse espaço ao poder das normas. Isso no Estado moderno. Para Weber, o Direito moderno, fundado em normas objetivas (já que o Direito costumeiro foi suplantado pelo Direito legislado), corresponderia a um ordenamento racional, porque o cidadão obedece a uma norma que provém de debates racionais e equivale a um modelo racional de conduta (SALDANHA, 1992, p. 42). A instituição dessa burocracia se deu, sobretudo, como uma forma de conter o ritmo desenfreado da política.

Mas em que consiste essa burocracia? Como ela é capaz de controlar a política?

A resposta a essas perguntas começa pelo fato de que a legitimidade burocrática tem caráter racional e impessoal, baseando-se em normas legais (CASTRO; FALCÃO, 2004, p. 89).

Sabemos que subjacente à política, aos candidatos eleitos e àqueles que eles nomeiam, existe todo um aparato técnico que funciona independentemente dos políticos. Esse quadro é composto por escriturários, contadores, advogados, técnicos, que fazem funcionar a máquina estatal. É a burocracia, cuja importância, no sentido que aqui enfocamos, reside no controle e na interdependência de sua existência com a política. Diante de tantos políticos intelectualmente despreparados assumindo o poder, como é muito comum, o aparato burocrático funciona como um sistema de sustentação para o fluir administrativo. Quando não, como um colchão que amortiza a incompetência, o despreparo, a impulsividade, a irresponsabilidade.

O que se tem em quantidade num país como o nosso é a eleição de pessoas de baixa escolaridade e de suspeita capacidade administrativa, tanto no executivo quanto no legislativo (nas pequenas cidades, o problema tende a ser alarmante). Num contexto desses, o aparato burocrático desempenha importante papel não só de apoio aos eleitos mas também para garantir a normalidade dos serviços públicos. Graças a essa estrutura que não se esvai com o rodízio no poder faz-se possível a rotatividade desse mesmo poder — rotatividade tão importante para a democracia. Menos mal, porque, observa Motta (1997, p. 31), “o Estado moderno e o capitalismo fizeram prevalecer a burocracia”.

Com a burocratização, os membros do agrupamento só obedecem ao Direito: eles são cidadãos, ou seja, não são obrigados a submeter-se senão nas condições previstas pela lei. Desse modo, o domínio legal consiste em um empreendimento contínuo de funções públicas instituídas por leis e distribuídas em competências diferenciadas. A aplicação desses inúmeros regulamentos exige uma equipe de funcionários qualificados, que não são donos de seus cargos, muito menos dos meios da administração. Em contrapartida, são protegidos no exercício

de suas funções por um estatuto. O procedimento administrativo repousa no princípio de documentos e fichários a ser conservados: todas as decisões, decretos e ordens de serviço são escritos (FREUND, 1987, p. 167).

A julgar pela espirtuosidade de Bertrand Russel, tudo começou com os romanos. Diz o filósofo e político liberal inglês (2002, p. 129): “Os romanos descobriram como conduzir o governo de um grande império por meio da administração pública e de um corpo de leis.” E arremata: “Em impérios anteriores tudo dependia do poder do monarca, mas no Império Romano a guarda pretoriana podia assassinar o imperador e o próprio Império podia ir a leilão sem que a máquina governamental sofresse grandes perturbações.”

A burocracia, exemplo mais típico do domínio legal, repousa nos seguintes princípios, segundo Weber (FREUND, 1987, p. 170-171):

Existência de serviços definidos e, portanto, de competências rigorosamente determinadas por leis ou regulamentos, de sorte que as funções são nitidamente divididas e distribuídas, bem como os poderes de decisão necessários à execução de tarefas correspondentes;

Proteção aos funcionários no exercício de suas funções, em virtude de um estatuto (efetivação dos juízes, por exemplo). Em geral, as pessoas se tornam funcionárias para a vida toda: o serviço do Estado vem a ser uma profissão principal, e não uma ocupação secundária ao lado de um outro ofício;

Hierarquia das funções: o sistema administrativo é fortemente estruturado em serviços subalternos e em cargos de direção, com possibilidade de recurso da instância inferior à instância superior; em geral, essa estrutura é monocrática e não-colegiada e manifesta uma tendência no sentido de maior centralização;

O recrutamento se faz por concurso, exames ou títulos, o que exige dos candidatos uma formação especializada. Em geral, o funcionário é nomeado (raramente eleito) com base na livre seleção e por contrato;

Remuneração regular sob forma de um salário fixo e de uma aposentadoria quando se deixa o serviço público. A remuneração é feita em função da hierarquia interna da administração e da importância das responsabilidades;

O direito que tem a autoridade de controlar o trabalho de seus subordinados, eventualmente pela instituição de uma comissão de disciplina;

A possibilidade de promoção dos funcionários com base em critérios objetivos, e não segundo o livre arbítrio da autoridade;

A separação completa entre a função e o homem que a ocupa: nenhum funcionário pode ser dono de seu cargo ou dos meios da administração (o que só vale, evidentemente, para a configuração do Estado moderno).

O aperfeiçoamento das normas que regem a burocracia, não se pode negar, introduziu transformações na sociedade moderna, colaborando para o aprimoramento do processo democrático. Numa situação ideal, a máquina estatal, sob rígidas regras de funcionamento, dotada de funcionários especializados e hierarquizados, selecionados por critério justo e racional, fundamentados no princípio da impessoalidade, compensam em boa parte a instabilidade (e, às vezes, a frivolidade) da política.

Freund (1987, p. 172), alicerçado no pensamento de Weber, diz que o fato de as repartições terem adquirido importância cada vez maior não significa, necessariamente, que lograram assenhorar-se do poder real no interior do Estado: dispõem, por certo, dos meios técnicos necessários ao funcionamento do Estado moderno, mas a administração permanece a serviço do governo, isto é, a serviço dos programas dos partidos no poder. Ela pode influen-

ciá-los, diz o autor, mas como os milhões de proletários de um país não decidem a política geral, assim também os milhões de empregados da administração pública não o fazem. Por outro lado, continua Freund (1987, p. 172), sempre alicerçado nas idéias de Weber, é preciso insistir na tendência que tem toda burocracia de agir nas sombras, resguardada de toda publicidade e principalmente do controle da opinião pública. Isso se explica pelo fato de todo funcionário considerar que, como especialista, é mais capaz de resolver os problemas políticos do que o leigo.

Com o crescimento do aparelho burocrático, os problemas políticos, econômicos e de outras espécies se tornaram cada vez mais técnicos e formalmente racionais, tendo em vista a especialização das administrações encarregadas de resolvê-los, de fiscalizá-los ou de controlá-los. Talvez seja por isso que Weber vê na administração burocrática uma das origens do Estado ocidental moderno (FREUND, 1987, p. 173). Para Weber (idem), todo trabalho contínuo é obra de empregados de escritório. “Toda nossa vida cotidiana se processa nesse quadro”, diz o sociólogo alemão, para continuar:

Se a administração burocrática é por toda parte [...] a mais racional do ponto de vista técnico-racional, ela é em nossos dias simplesmente indispensável para a administração da massa. Não resta outra escolha a não ser entre a “burocratização” e o “diletantismo” da administração. O instrumento capital da superioridade da administração burocrática é a especialização, e a impossibilidade absoluta de dispensá-la é condicionada pela técnica e a economia moderna da produção dos bens (idem).

A burocracia, de fato, constitui o tipo tecnicamente mais puro da dominação legal. Nenhuma dominação, porém, é exclusivamente burocrática, já que nenhuma é exercida unicamente por funcionários contratados (o que seria impossível). Nesse sentido, afirma Weber (1979, p. 130):

Os cargos mais altos das associações políticas ou são “monarcas” (soberanos carismáticos hereditários) ou “presidentes” eleitos pelo povo (isto é, senhores carismático-plebiscitários) ou são eleitos por um colegiado parlamentar cujos senhores de fato não são propriamente os seus membros mas os chefes,

seja carismáticos, seja de caráter dignatário (*honoratiores*), dos partidos majoritários.

Weber afirma que, assim como não há homogeneidade na política, também é impossível encontrar um quadro administrativo que seja puramente burocrático. “É decisivo, porém, que o trabalho rotineiro esteja entregue, de maneira predominante e progressiva, ao elemento burocrático” (idem).

Temos que concordar, finalmente, que a burocracia revolucionou o Estado moderno, pois deslocou as relações políticas para o interior do Estado, fazendo com que a técnica tenha a tendência de prevalecer sobre eventuais leviandades políticas. Não eliminando, evidentemente, mas atenuando-as.

2.9 - Legitimidade e Legalidade: a contenção moral

Jürgen Habermas (1997, p. 205) afirma que, com a crescente mobilização do direito, agudiza-se a questão acerca das condições de legitimidade da legalidade, e, a partir do pensamento de Max Weber, faz sobre o assunto uma longa reflexão, da qual agora vamos nos valer para focar a questão da legitimidade das leis.

Segundo Max Weber, observa Habermas (1997, p. 193), a dominação legal adquire um caráter racional, pois a fé na legalidade das ordens prescritas e na competência dos que foram chamados a exercer o poder não se confunde simplesmente com a fé na tradição ou no carisma, uma vez que ela tem a ver com a racionalidade que habita na forma do direito e que **legitima** o poder exercido nas formas legais. - grifo nosso. Na visão de Weber, direito é aquilo que o legislador, democraticamente legitimado ou não, estabelece como direito, seguindo um processo institucionalizado juridicamente.

Isso significa que, para Weber — infere Habermas (1997, p. 193) —, “**o direito moderno tem que legitimar o poder exercido conforme o direito. [...] o direito dispõe de**

uma racionalidade própria, que não depende da moral” - grifos nossos. No entanto, contrapõe-se Habermas (idem, p. 194), o que ocorre é que **“a legalidade tem que extrair sua legitimidade de uma racionalidade procedimental com teor moral”** - grifos nossos.

Max Weber diz que, “com o despertar dos modernos problemas de classes [Weber viveu de 1864 a 1918], uma das partes interessadas no direito (a saber, a classe operária) formula exigências materiais ao direito, enquanto a outra parte, formada pelos ideólogos do direito ... exige um direito social na base de postulados éticos patéticos (‘justiça’, ‘dignidade humana’)” (Habermas, 1997, p. 195).

Ocorre que [tais] programas finalísticos, orientados pelas conseqüências, reprimem as formas jurídicas que as orientam pela regra, na medida em que a normatização do direito programa intervenções políticas na sociedade, assevera Habermas. “Características que antes eram exteriores ao direito são assumidas cada vez mais nas determinações jurídicas”, diz Habermas (idem, p. 196), para quem “é possível falar, em sentido descritivo, de uma *materialização* do direito (idem, p. 197).

Segundo F. Wieacker, citado por Habermas (idem, p. 212), uma vez que a força legitimadora da vontade democrática comum foi soterrada pelo positivismo jurídico, a legislação tem que se submeter não somente ao controle de uma jurisdição vinculada à lei mas também “as leis superiores de uma justiça material”.

Habermas diz que um olhar lançado sobre o movimento dos operários na Europa e sobre as lutas de classes no século XIX ensina que as ordens políticas que mais se aproximavam dos modelos de um poder racionalizado em termos do direito formal não eram tidas como legítimas — a não ser pelas camadas mais privilegiadas da sociedade e por seus ideólogos liberais (idem, p. 198). Para o filósofo alemão, à luz de uma crítica liberal e de uma avaliação mais detida, a legitimidade do direito formal burguês não resulta das características “racionais” fornecidas e sim, quando muito, de implicações morais, que podem ser inferidas dessas

características com o auxílio de outras proposições empíricas que traduzem a estrutura e a função da ordem econômica (idem).

Em síntese, afirma Habermas (idem, p. 200-201), podemos constatar que as qualidades formais do direito, pesquisadas por Weber, sob condições sociais especiais, só poderiam ter garantido a legitimidade da legalidade na medida em que se tivessem comprovado como “racionais” num sentido prático moral. Weber não reconheceu esse núcleo moral do direito formal burguês enquanto tal, porque ele sempre entendeu as idéias morais como orientações valorativas subjetivas, observa Habermas. “Ele não fez distinção entre valores que, no interior de determinadas tradições e formas culturais de vida, se *recomendam* como mais importantes que outros valores, e a validade deontológica de normas que *obrigam* indistintamente todos os destinatários”, diz.

O célebre filósofo alemão da modernidade entende que a legitimidade da legalidade não pode ser explicada a partir de uma racionalidade autônoma inserida na forma jurídica isenta de moral; ela resulta, ao invés disso, de uma relação do direito formal burguês, que se cristaliza em torno da forma semântica da lei abstrata e geral (idem, p. 202). Para Habermas (idem, p. 203), a legitimidade pode ser obtida através da legalidade, na medida em que os processos para a produção de normas jurídicas são racionais no sentido de uma razão prático-moral procedimental. “A legitimidade da legalidade resulta do entrelaçamento entre processos jurídicos e uma argumentação moral que obedece à sua própria racionalidade procedimental”, afirma.

Segundo o filósofo (idem, p. 206), existe uma tendência, a qual, em nome de um direito moralizado, apela para o direito “correto”, na forma de desobediência civil ou em questões do aborto, do divórcio, da proteção do meio ambiente, etc. “A lógica liberal do Estado de direito é, por seu turno, determinada pela forma da lei pública, abstrata e geral” (idem, p. 207). Habermas acrescenta que, para Ingeborg Maus, o direito materializado e determinadas

formas do direito reflexivo destroem a clássica separação entre os poderes (idem, p. 209) [ampliando nossa lista de situações em que a independência de poderes é ameaçada].

“Arapucas” legais criam uma tênue legitimação para intervenções da justiça em valorações suprapositivas e para os emaranhados corporativistas e arranjos da administração, a qual se perfila com os interesses mais fortes no momento, afirma Habermas (idem), que continua: “Além disso, a adaptação da estrutura jurídica a tal agir administrativo ‘situado’ é estimulada por uma justiça que se orienta pelos casos particulares e pelos valores.”

Habermas observa que a legitimidade configurada através da legalidade implica a fé numa legalidade destituída das certezas coletivas da religião e da metafísica e apoiada, de certa forma, na “racionalidade do direito”. “Todavia [insiste], não se confirmou a opinião de Weber, segundo a qual uma racionalidade autônoma e isenta de moral que habita no interior do direito, constitui o fundamento da força legitimadora da legalidade” (idem, p. 214). Habermas observa:

Minha tese, segundo a qual o direito procedimentalista depende de uma fundamentação moral de princípios, e vice-versa, não é mera suposição sem fundamento. **A legalidade só pode produzir legitimidade [...] na medida em que forem institucionalizados processos de decisão jurídica permeáveis a discursos morais** (idem, p. 216) - grifos nossos.

“Por depender da política”, afirma Habermas (idem, p. 218), “o direito possui um aspecto instrumental: diferindo das normas morais, que constituem sempre um fim em si mesmas, **as normas jurídicas servem também como meio para fins políticos**” - grifos nossos. Elas não existem apenas para solucionar, de modo imparcial, conflitos de ação, como é o caso da moral, mas também para a efetivação de programas políticos, diz. “O direito situa-se entre a política e a moral: Dworkin demonstra que o discurso jurídico trabalha, não somente com argumentos políticos que visam ao estabelecimento de objetivos, mas também com argumentos de fundamentação moral” (idem).

A presente reflexão, extremamente complexa, mostra que, acima da Constituição, sempre tida como o limite para o embasamento das decisões do dia-a-dia do direito, há a preocupação dos pensadores em relação a um mais-além, ou seja, em relação à legitimidade da Constituição mesma, do próprio corpo do Direito como um todo e até mesmo do regular funcionamento das instituições democráticas; preocupação essa calcada principalmente nas razões que levaram os homens a criar o Estado (relativas, em síntese, à preservação dos indivíduos). Tais razões, parece-nos, de certo modo, acabam sendo o começo e o fim de todos os questionamentos que se possam fazer no âmbito do Direito.

De nossa parte, arriscamo-nos a dizer que as leis são tanto mais morais (e, portanto, legítimas) quanto mais obedeçam a tais razões, ou seja, àquelas que levaram um dia o homem a criar o Estado. Não podemos concordar, portanto, que a legitimidade seja “automática”, simples fruto do regular funcionamento do Direito, ou avalizar o pensamento de Emerson (2003, p. 85), filósofo norte-americano segundo o qual “morais são todas as coisas. A mesma alma que no nosso interior é sentimento, em nosso exterior é a lei”, porque (idem, p. 34) “toda lei que o Estado promulga sinaliza para um fato da natureza humana”, já que seria aceitar que tudo o que respeita a natureza humana seja moral.

Capítulo 3

O JUDICIÁRIO NO CONTROLE DA POLÍTICA

3.1 - A debilidade da lei eleitoral frente ao jogo político

Uma boa legislação eleitoral é muito importante, na medida em que ajuda a assegurar uma melhor representação popular. Como bem lembra Ferreira (FERREIRA, 1998, p. 7), ela em si não elimina as distorções do ambiente, a falta de educação política, a imaturidade social de um povo, a ignorância resultante da miséria e da fome, mas ajuda a corrigi-las. “Uma boa lei eleitoral não é tudo, mas é muito.”⁹

O atual código eleitoral brasileiro, instituído pela lei nº 4737 de 15.07.1965, tem 383 artigos e está dividido em cinco partes: Introdução; Dos órgãos da justiça eleitoral; Do alistamento; Das eleições; Disposições várias (incluindo garantias eleitorais, propaganda partidária, recursos e disposições penais).

Uma das marcantes diferenças entre os códigos de 1950 e 1965 é que neste as inelegibilidades são estatuídas pela Constituição e por lei complementar, que é a Lei Complementar nº. 64, de 18.05.1990, e não mais por lei ordinária (idem).

Ferreira (idem, p. 8) diz que, “além da boa legislação eleitoral, é preciso a pureza do regime democrático para conceder legitimidade filosófica ao processo eleitoral. Pode inclusive existir uma boa legislação eleitoral, mas sem eficácia prática, por lhe faltar a base da fundamentação democrática”. O autor (idem) lembra ainda que a legislação eleitoral brasileira tem se revelado, não só na atualidade como na história do País, extremamente débil e oscilante. E conclui que, no Brasil, “as leis eleitorais são como flores de Malherbe¹⁰. Têm uma vida muito curta”.

De seu lado, Djalma Pinto (2000, p. 108) se pergunta por que muitos homens bem intencionados não têm coragem de disputar eleição? E mais: “Qual a razão de pessoas perdulárias na administração da coisa pública, que inclusive comprovadamente desviam dinheiro para

⁹ J. F. ASSIS BRASIL. *Ditadura, parlamentarismo, democracia*. Rio de Janeiro, 1927, p. 173. In FERREIRA, 1998, p. 7.

¹⁰ As rosas de Malherbe duram apenas uma manhã.

si ou para os que o cercam, sempre terem a simpatia do eleitor menos esclarecido?” E se apressa em responder que a falha parece residir não apenas na elaboração da lei, mas também na aplicação das normas que disciplinam o acesso ao poder. O jurista (*idem*, p. 108) afirma que falta ao legislador brasileiro o que sobrou nos elaboradores da Constituição Americana: isenção para editar norma destinada a garantir sempre o melhor para todas as gerações. “Imperou e impera, entre os nossos legisladores, o fisiologismo legislativo”, diz.

Infelizmente, não há como discordar do autor, para quem “as [nossas] leis, via de regra, não têm por escopo traduzir ou eleger o melhor, mais proveitoso, seguro e mais duradouro” (*idem*).

Com efeito. É fundamental que o legislador vá buscar na moral os princípios jurídicos que irão nortear a vivência política, para fazê-la sempre voltada para o bem comum. A moral, assim, transparece também, como notável e indispensável fonte material do direito eleitoral, diz Fichtner (1998, p. 11).

Caberá, dessa forma, ao Poder Judiciário, por meio da Justiça Eleitoral, com respaldo direto na Constituição, interceptar o acesso ao mandato daqueles que se propõem a governar ou legislar em nome do povo e cujas ações são marcadas por fatos documentados que os descredenciam para tão relevante função (PINTO, 2000, p. 109).

Por outro lado, além do que se possa dizer contra a índole de governantes e de legisladores, sobram exemplos entre nós de falta de consciência de quem os põe no poder: o povo. Djalma Pinto (*idem*, p. 107) conta que determinado partido tentou introduzir no seu estatuto uma norma vedando o uso de sua legenda por pessoas acusadas pelo Tribunal de Contas de desvio de dinheiro públicos. Mas — infere o autor — as conseqüências dessa atitude foram desanimadoras: muitos líderes municipais passaram a procurar outras siglas, e, realizada uma pesquisa, pôde-se constatar serem as pessoas estigmatizadas pelo Tribunal de Contas justamente as preferidas pelos eleitores dos respectivos municípios.

Djalma Pinto (idem, p. 107) explica que a distribuição de bens e serviços por esses líderes soa como generosidade ao cidadão comum. E conclui que, “de qualquer sorte, devem os Partidos dificultar ou impedir a liberação de legendas aos comprovadamente destituídos de qualquer respeito aos cofres públicos”.

É ilusão supor que o povo, sem escolaridade, por si só, exclua os maus governantes. A má-fé, as artimanhas que eles usam para ludibriar, nas circunstâncias brasileiras, fazem do eleitorado uma presa relativamente fácil. Para contê-los, o que efetivamente se tem (e se espera) é uma ação enérgica, isenta, do Judiciário e dos órgãos que fiscalizam a aplicação dos recursos públicos.

Não há pior prejuízo para uma sociedade do que conviver com o *rouba-mas-faz*. O problema, diz Djalma Pinto (idem, p. 107-108), não está no que o governante com tal estigma efetivamente faz, mas exatamente naquilo que ele deixa de fazer de vital para o interesse coletivo.

Para Fichtner (1998, p. 11), o sistema jurídico eleitoral não pode ficar restrito ao exercício do voto. Sempre que objetivamente ficar constatado que o eleito deixou de preencher os objetivos padrões de conduta fixados constitucionalmente, esse controle deve transcender o ato de votar em si. Ele explica que outras salvaguardas para manter a fidelidade do eleito foram criadas, dentre elas as que permitem a cassação do mandato do eleito, não só para restabelecer a integridade do poder do eleitor, mas também para o bem público. Segundo o autor (idem, p. 8), para que a manifestação da vontade política do povo se reverta em seu favor, é essencial que se estabeleçam regras com o objetivo de fazer com que a atuação do eleito corresponda à expectativa dos eleitores e ao padrão mínimo de moralidade fixado constitucionalmente.

3.2 - A ascensão do Poder Judiciário

Segundo Saldanha (SALDANHA, 1992, p. 28), o Executivo e o Legislativo são os dois “momentos” ou os dois termos basilares de qualquer sistema governamental: o poder de realizar programas e tomar decisões, e o poder de estabelecer normas, que regularão inclusive as realizações e as decisões. Já, quanto ao Judiciário, continua o autor (idem, p. 27), houve ocasiões em que não foi levado em maior consideração. Montesquieu, em passagem sempre discutida de sua obra maior (“O espírito das leis”), observou que “de certa maneira” o Judiciário era nulo. Queria dizer: politicamente nulo (idem).

Hoje, sabemos com Germán Bidart Campos (apud Cárcova, 1996, p. 155), que “toda função de administrar justiça é política, essencialmente política, porque é função do poder estatal, que é poder político. Não se deve temer a afirmação que resgata a politicidade essencial da função judicial”. Mas o autor (idem, p.155-156) alerta que devemos atentar para o fato de que essa referência da justiça à política não está relacionada com a política partidária:

A imparcialidade do Poder Judiciário não é compatível com a política partidária... Não cabe dúvida, pois a Corte Suprema é, a um só tempo, tribunal e poder, em todos os sentidos que se possa atribuir ao vocábulo e à realidade do poder qualificado como político.

Sabemos que a harmonia, ou melhor, o equilíbrio triangular entre os Poderes é condição essencial para a preservação do princípio democrático. Contudo, esse equilíbrio desafia a sua própria estabilidade, na medida em que a própria Constituição Federal estabelece ser da competência do Supremo Tribunal Federal (órgão de cúpula do Poder Judiciário constituído) a mais nobre e importante missão reservada ao Estado: a interpretação última da própria disciplina constitucional (FRIED, 1994, p. 257).

Em países mais avançados é instituída uma Corte superior a todos os Poderes de Estado, dotada de competência exclusiva de interpretação da Constituição. No Brasil, porém,

esse poder maior pertence ao Judiciário. Daí se falar que no Brasil há uma primazia do Poder Judiciário, ao menos no nível teórico.

Cumpra salientar que haveria grave erro pensar que o destino da democracia esteja apenas nas mãos do Estado. Segundo Reale (1999, p. 12), essa seria uma perigosa concepção estatizante do processo democrático, o qual seria garantido tão-somente graças a decisões do Congresso Nacional ou em virtude de decisões do Poder Judiciário. Nesse sentido, Reale (idem) lembra ainda “o novo e alto papel constitucional conferido ao Ministério Público na preservação da ordem jurídica, mediante a instauração de inquéritos e ações civis públicas”.

Ninguém poderá contestar o valor dessas instancias fiscalizadoras da higidez do processo democrático. Todavia, mais relevante do que todo o aparelho institucional é o comportamento dos próprios cidadãos, quer por seus atos, quer por sua vigilância constante e corajosa em prol dos valores democráticos (idem).

O tema da ampliação do controle normativo do Poder Judiciário no âmbito das democracias contemporâneas vem sendo alvo de muitas discussões. Como é cada vez mais forte a interferência desse Poder sobre os outros dois, admite-se que venha ocorrendo uma verdadeira judicialização da política.

No entanto, afirma Gisele Cittadino¹¹, se parece não restar dúvidas da importância do Poder Judiciário para a concretização dos direitos de cidadania, é fundamental que o seu atual protagonismo seja compatível com as bases do constitucionalismo democrático.

Essa (relativa) supremacia do Poder Judiciário, discute-se, atenta contra a base da separação de poderes fixada por Montesquieu, para quem não há liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor

¹¹ CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 18-19.

(MONTESQUIEU, 1997, p. 202). A judicialização, portanto, poderia trazer prejuízos à sociedade, visto que a função do judiciário não é administrar o país, e sim resolver conflitos.

A judicialização corresponde à infusão de processos decisórios jurídicos e de procedimentos típicos de tribunais nas arenas políticas onde estes processos e procedimentos não se faziam presentes. De acordo com Eisenberg¹², ela se compõe de dois movimentos:

1) refere-se a um processo de expansão dos poderes de legislar e executar leis do sistema judiciário, representando uma transferência do poder decisório do Poder Executivo e do Poder Legislativo para os juízes e tribunais — isto é, uma politização do Judiciário; 2) a disseminação de métodos de tomada de decisão do Poder Judiciário nos outros Poderes.

Para Eisenberg, esse segundo movimento é mais bem descrito como uma “tribunalização” da política, em oposição à judicialização representada pelo primeiro movimento. O autor¹³ observa que, enquanto o direito é um princípio de seleção estrutural (exploração de perspectivas conflitivas no sentido de formar e reproduzir expectativas comportamentais generalizadas), a política explora conflitos para formar e reproduzir decisões vinculantes. “Falar, portanto, de uma judicialização da política significa dizer que o Judiciário está explorando conflitos no sentido de formar e reproduzir decisões vinculantes”, afirma Eisenberg, para concluir que: “Em vez de explorá-los para produzir expectativas comportamentais generalizadas (sua função sistêmica por vocação), o direito é invadido pela política, e seus agentes são crescentemente buscados pelos atores sociais para produzir decisões políticas.”

Nesse contexto, a ampliação do alcance da ação executiva e legislativa do Judiciário é interpretada como uma expansão das demandas por resolução de conflitos sociais, que geram a necessidade de o direito raciocinar sobre novas conseqüências desejáveis¹⁴.

¹² EISENBERG, José. Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política. In: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 47.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem, p. 50.

Cappelletti (1993, p. 73) indaga se, com a criatividade assumida pelo Judiciário, sobretudo com abundante jurisprudência, os juízes não estariam assumindo o papel de legisladores. E, logo, conclui que os juízes são chamados a interpretar e, por isso, inevitavelmente, a esclarecer, integrar, plasmar e transformar, e não raro criar o direito, mas isso não significa que sejam legisladores. Para Cappelletti, o bom juiz pode ser criativo, dinâmico e ativista, e como tal manifestar-se; mas apenas o juiz ruim agiria com as formas e as modalidades do legislador, pois se assim agisse deixaria de ser juiz.

Uma questão que Cittadino¹⁵ levanta é se o Poder Judiciário deve atuar como regente republicano da cidadania ou abdicar de garantir direitos constitucionalmente assegurados. O que não se pode admitir, intervém a autora¹⁶, é autorizar os tribunais, especialmente as cortes supremas, a agir como deuses do direito.

Apesar de tudo que se possa dizer dos vários aspectos desfavoráveis da judicialização da política, temos que atentar para uma consagrada verdade: aquilo que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não o é em outras épocas e culturas. Prova disso é que os direitos que se proclamavam fundamentais no século XVIII, como os da propriedade, estão estritamente limitados nos tempos contemporâneos; e outros direitos que nem se imaginavam naquele século, como os sociais, hoje são proclamados com grande ostentação nas declarações (BOBBIO, 1992, p. 18-19).

Os direitos do homem se modificam de acordo com a evolução histórica, ou seja, mudam-se os interesses e os costumes, e daí a necessidade de novos direitos. Diminui-se a importância de uns e ressalta-se a de outros, de acordo com a condição que se vive em cada momento. Bobbio (idem, p. 33) ressalta:

¹⁵ CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 37.

¹⁶ Idem.

Se tivessem dito a Locke, campeão dos direitos de liberdade, que todos os cidadãos deveriam participar do poder político e, pior ainda, obter um trabalho remunerado, ele teria respondido que isso não passava de loucura.

Nesse sentido, citemos uma passagem da obra de Oscar Vilhena Vieira (VIEIRA, 2002, p. 98-99), quando narra uma sessão do Tribunal Germânico sobre mudanças no papel do juiz a partir da Lei Fundamental de 1949 da Alemanha. Para o Tribunal, o juiz é tradicionalmente vinculado à lei e essa vinculação é um elemento inerente do princípio da separação de poderes, e, portanto, do Estado de Direito. Mas, continua o relato (idem), a justiça não é idêntica ao agregado de leis escritas; em certas circunstâncias, o direito pode existir para além das normas positivas: as cortes têm a função de achar esse direito e aplicá-lo em casos concretos. Para o tribunal alemão, “a função do juiz não é permanecer confinado à implementação das decisões legislativas. Ele talvez tenha que fazer julgamentos valorativos [...] isto é, trazer à luz e implementar em suas decisões aqueles conceitos valorativos que são inerentes à ordem constitucional, mas que não o são, ou não adequadamente expressos na linguagem do direito escrito”. Segundo aquela corte (idem, p. 99), quando o direito escrito falha, a decisão do juiz deve preencher a lacuna usando o bom senso e os conceitos gerais de justiça estabelecidos pela comunidade.

Eisenberg¹⁷ entende não haver dúvidas de que, diante da realidade do Brasil, diversas incompletudes no plano da autonomia do direito são supridas por uma permanente judicialização da política. De certo modo e em muitos casos, o judiciário supre lacunas enquanto o legislador não age.

Dessa forma, podemos afirmar com o autor¹⁸ que a judicialização da política, ou seja, a ampliação do alcance da ação executiva e legislativa do Judiciário, é interpretada como uma expansão das demandas por resolução de conflitos sociais, que geram a necessidade de o di-

¹⁷ EISENBERG, José. Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política. In: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 58.

¹⁸ Idem, p. 50.

reito raciocinar sobre novas conseqüências desejáveis. Ainda de acordo com Eisenberg¹⁹, são poucos os lugares do mundo como o Brasil, em que se encontra um direito — instituições, juízes e advogados — tão politizado e engajado no fazer a política através do fazer a lei e a adjudicação. Para o autor, essa politização do nosso Judiciário é para o bem, ainda que muitas vezes possa ser também para o mal, mas não faltam exemplos de como nosso direito vem funcionando como contrapeso radical a práticas conservadoras da classe política ou econômica. Ele conclui:

A juridificação dessa capacidade de absorção de conflitos através de direitos de desestabilização que permitam resistir à juridificação daquelas práticas conservadoras será, necessariamente, um outro passo importante na democratização de nosso país (idem).

Defensores da Constituição, símbolo máximo do contrato original que estabelece o horizonte normativo da ordem política democrática, os juízes são capazes (e têm até mesmo a responsabilidade) de intervir ativamente nos processos políticos no sentido de assegurar a estabilidade e a coerência dessa ordem²⁰.

3.3 - O controle do Judiciário sobre o processo eleitoral

Vimos então que o controle exercido pelo Judiciário é essencial para o funcionamento do Estado Democrático de Direito. Mas em que se constitui esse controle no âmbito eleitoral? Começemos por observar que há um controle concomitante do Poder Judiciário sobre o processo eleitoral antes, durante e após as eleições. O juiz zela por todo o processo eleitoral.

Antes das eleições, o magistrado analisa o direito de voto do eleitor, as condições de elegibilidade do candidato, o registro da candidatura, enfim, todos os requisitos necessários ao regular exercício dos direitos políticos ativos e passivos do pleito. Nessa fase, em que se veri-

¹⁹ Idem, p. 59.

²⁰ Idem, p. 45.

fica se o candidato cumpriu todos os requisitos exigidos para sua candidatura, caberá ao Judiciário impugnar o registro das candidaturas irregulares.

No dia das eleições, quando os ânimos se exaltam, o magistrado põe-se de prontidão para receber toda e qualquer denúncia referente às irregularidades que o candidato ou pessoa a ele ligado pratique, tais como: boca de urna, agitação perto dos colégios eleitorais, compra de votos e outras.

Após as eleições, quando o candidato eleito toma posse, lá está o Poder Judiciário caso se identifique que ele fez uso de alguma irregularidade para se eleger. Nesse caso, caberá a ação de impugnação do mandato, cujo prazo de propositura é de até quinze dias subsequentes à posse.

A impugnação do registro não se confunde com a impugnação do mandato. No primeiro caso, ela é feita antes do pleito, excluindo-se o impugnado do processo eleitoral (trata-se de procedimento regulado na Lei Complementar nº 64/90). Por sua vez, a impugnação de mandato pressupõe candidato registrado, eleito e diplomado. Ela tem por finalidade a subtração do mandato, obtido por meio das urnas, em decorrência de vício na sua aquisição. As irregularidades ali denunciadas — abuso do poder econômico, abuso do poder político ou fraude — são praticadas, em regra, após o registro da candidatura, no transcorrer do processo para captação de votos.

O certo é que, mesmo depois de eleito e durante todo o seu mandato, o governante está sob o controle constante do Poder Judiciário, a quem cabe analisar as denúncias que lhe são apresentadas, priorizando sempre a segurança da sociedade e a lisura do processo democrático.

Sobretudo com a promulgação da lei de responsabilidade fiscal, os tribunais vêm sendo muito acionados para decidir o destino de homens públicos formalmente eleitos, fato que dá aos magistrados o poder de interferir na vontade de milhares de pessoas, quando não

na de milhões. Ou seja, dá **o poder de mudar aquilo que o voto** — sinônimo de democracia — **determinou**. Ao cassar o mandato de um candidato, de certo modo, o juiz interfere na vontade da população que o elegeu. Mas, como manter no poder uma pessoa acusada de crimes contra o patrimônio público, por exemplo? Essa interferência, ou seja, essa “tutela” do Judiciário em relação ao povo, mexe com as bases do direito democrático do voto, mas, temos de admitir, é extremamente útil para o próprio povo.

Sabemos que a democracia, encarada como expressão do relativismo político, envolve questões como igualdade, liberdade, povo, escolha de chefes, representação, partidos e mandato político. Democracia, de acordo com o pensamento de Hans Kelsen²¹, significa “identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo”.

Uma das maneiras de se apurar a vontade do povo, como vimos, é por meio das eleições com base no sufrágio universal, igualitário, livre e secreto. Desse processo que envolve candidatura, votação, apuração, promulgação de resultados e diplomação dos eleitos é que emerge o mandato eletivo, que é a essência da democracia real e o caminho para que os cidadãos galguem o poder. A diplomação do candidato eleito constitui o clímax do procedimento que o leva à condição de líder político, representante do povo, homem público responsável pelo destino da grande massa votante (FICHTNER, 1998, p. 2).

Fichtner (idem) entende que “ocorre um verdadeiro elo entre os dois pólos da relação jurídica que aí se estabelece”. Segundo o autor, no momento em que há ruptura dessa relação, quando o representante já não corresponde mais aos anseios dos representados, seja por falta de decoro parlamentar, seja por abuso do poder econômico, seja por desvio de poder (corrupção) ou por fraude eleitoral, é necessário que haja um mecanismo legal para desfazer tal rela-

²¹ In FICHTNER (1998, p. 2)

ção. “É neste contexto democrático que surge, para os casos previstos constitucionalmente, a AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO de MANDATO ELETIVO.”

Foi em busca desse mecanismo de perfeita interação entre representantes e representados, denunciadores da presença de um real Estado Democrático de Direito, que, segundo Fichtner (idem, p. 4), a ação de impugnação de mandato eletivo foi originariamente introduzida no direito brasileiro pela Lei nº 7.493, de junho de 1986, em seu artigo 23. Mais tarde, a ação de impugnação de mandato eletivo foi reintroduzida em nosso sistema jurídico com a Lei nº 7.664, de 29.06.1988. E, finalmente, a Constituição Federal de 1988 a plasmou em seu ordenamento, no capítulo IV - DOS DIREITOS POLÍTICOS - pelo artigo 14 §§ 10 e 11:

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a justiça eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

A necessidade de uma democracia mais forte e mais perene tem levado à criação de instrumentos jurídicos mais consistentes. Fichtner (idem, p. 9) entende que essa necessidade de fortalecimento de nossa democracia, visando a torná-la cada vez mais inquebrantável e proveitosa para o povo brasileiro, tem sido a fonte material por excelência de um novo sistema jurídico eleitoral, seja pela perfeição da legislação, seja pela utilização de técnicas mais avançadas e mais seguras de captação e apuração do voto. Para o autor (idem, p. 8), dentre essas regras de conduta, destinadas à limitação do poder pelo poder, estão as que dão conformação jurídica ao sistema eleitoral e as que estruturam o órgão jurisdicional incumbido de aplicá-las.

A necessidade de limitação de poder, de fato, não constitui novidade, pois, já no início do século [20], Kelsen pregava o controle dos eleitos pelos eleitores através de mecanismos jurídicos ao proclamar: “hoje não se pode rejeitar categoricamente a idéia de um controle permanente dos deputados por parte dos grupos de eleitores constituídos em partidos políticos. A possibilidade de realizar juridicamente esse controle existe” Fichtner (idem).

Bobbio (2000, p. 61) afirma que a maior parte das Constituições das democracias populares tem introduzido o princípio decorrente do artigo 105 da Constituição soviética: “O deputado tem o dever de informar os eleitores sobre sua atividade e sobre a atividade dos *Soviets*. O deputado que não se demonstrar digno da confiança dos eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores e segundo as modalidades previstas pela lei.”

A Constituição brasileira não contempla esse princípio. Os legisladores federais, de acordo com o § 2º do artigo 55 da Constituição, só perderão o mandato, em alguns casos específicos²² já estipulados na própria Lei Maior, após decisão pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal. Portanto, no caso dos legisladores federais, nem mesmo o juiz tem poder sobre a continuidade do seu mandato.

Há ainda em nossa Constituição preceitos que, reconhecidamente, não condizem com o seu próprio fundamento democrático. Mas temos de admitir que muitas mudanças, sobretudo no campo jurídico, nela foram introduzidas para salvaguardar os princípios do Estado Democrático de Direito. Também não se pode negar que as decisões dos juízes não têm afrontado os princípios éticos constitucionalmente fixados.

Haveria de se esperar que, como o povo é que põe o governante no poder, também o povo decidiria sobre sua permanência. Locke (1978, p. 130) já teria feito um questionamento nesse sentido: “Quem julgará se o príncipe ou o legislativo age contrariamente ao encargo recebido? [...] A isto respondo: o povo será o juiz; porque quem poderá julgar se o depositário ou deputado age bem e de acordo com o encargo a ele confiado senão aquele que o nomeia,

²² Art. 55 - Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; [...] VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º - [...]

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. [...]

devendo, por tê-lo nomeado, ter ainda poder para afastá-lo quando não agir conforme seu dever?”

Mas, como vimos em tópicos anteriores, não é assim que as coisas se dão. Faz parte dos princípios do Estado Democrático de Direito que o controle sobre o governante se dê por meio do Poder Judiciário. Portanto, ao decidir o destino de homens públicos, o juiz assume o lugar do povo para julgar o que entende ser melhor para esse mesmo povo.

3.4 - Cassação de mandato: alguns casos e reflexões

Têm ocorrido casos em que o juiz afasta do cargo representantes eleitos pelo voto, não só nas prefeituras de pequenas cidades mas também em governos estaduais. Às vezes, porém, a demora nos trâmites processuais é tanta que políticos cassados em primeira instância (aos quais cabe recurso) continuam em seus cargos até o fim do mandato (ao serem, finalmente, condenados pela última instância do Judiciário, o mandato já se expirou).

Como estamos diante de um assunto ainda pouco estudado, que dispõe de parca bibliografia, utilizamo-nos aqui basicamente de dados colhidos na Internet. Começamos por citar uma ocorrência do Acre²³: Em 23 de agosto de 2002, o Tribunal Regional Eleitoral daquele Estado, por decisão judicial nº 666/2002, determinou o indeferimento do registro da candidatura e a cassação dos direitos políticos do então governador Jorge Ney Viana Macedo Neves. Essa decisão o afastou do cargo e o impedia de concorrer à reeleição naquele ano. O governador, que liderava as pesquisas de intenção de votos para o pleito de 06 de outubro, teve então seu direito tolhido pelo Judiciário. Mas depois o quadro foi revertido. Em 03.09.2002, ato do TSE assegurou o registro da candidatura de Jorge Viana à reeleição, anulando a decisão do TRE, que o condenara por abuso do poder econômico e político²⁴. Na oca-

²³ CAVALLARO, James, et al. **Tribunal Regional Eleitoral do Acre**. Disponível em: <www.global.org.br >. Acesso em: 15 maio 2006.

²⁴ Idem.

ção, realizou-se pesquisa sobre a opinião das pessoas a respeito da cassação²⁵. Vejamos alguns depoimentos:

Toda decisão depende da justiça. É ela quem vai decidir e se tiver algo irregular será julgado. Acho que essa questão tem que ser ganha no voto, nas urnas e não no tapetão, assim é ruim. A população é quem vai julgar e decidir quem é o melhor para governar o Estado no dia 6 de outubro. - Valdir de Andrade Fagundes, 48, funcionário público.

Essa questão da impugnação do Jorge Viana deve ser resolvida. Não concordo com a impugnação do Jorge nem com essa forma que o Flaviano está tentando tirá-lo das eleições... - Maria Dalila, 23, estudante.

Outro caso de significativa repercussão foi o do governador de Roraima²⁶, Flamarion Portela, cassado em 03 de agosto de 2004 por crime de abuso de poder político e econômico na campanha de 2002, quando se reelegera. Assumiu seu lugar o segundo colocado na eleição, Ottomar Pinto, que permanece no cargo.

Em Santa Catarina²⁷, o número de prefeitos cassados é substancial nos últimos anos. Sofreram a penalidade os prefeitos de Ouro Verde (Sadi Oliveira da Luz), Ita (Jairo Sartoretto), Ipumirim (Nilo Bortoli), Abelardo Luz (Nerci Santin), Grão Pará (Amilton Ascari), São Joaquim (Newton Stélio Fontanella), Rio Negrinho (Almir Kalbusch), Itapema (Clóvis José da Rocha), Crisciúma (Décio Góes), dentre outros.

Também no interior de São Paulo houve tais ocorrências. Em 2005, o prefeito Edson Moura, de Paulínia²⁸, teve os direitos políticos suspensos por oito anos e condenado a devolver R\$ 45 mil, corrigidos e com multa, aos cofres públicos por contratação irregular de um advogado.

²⁵ Jornal Página 20 - Edição 4 setembro 2002. **Política/ACRE - O povo pediu que a candidatura de Jorge Viana fosse restabelecida.** Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2006.

²⁶ Jornal Folha de Boa Vista - Edição 27 agosto 2004. **Cassação de Flamarion só será publicada na próxima semana.** Disponível em: <www.tre-rr.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2006.

²⁷ Diário Catarinense - Edição 13 novembro 2005. **Prefeituras sem titular definido.** Disponível em: <news.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2006.

²⁸ BORLINA FILHO, Venceslau. **Paulínia-SP: Prefeito tem direitos políticos cassados.** Disponível em: <www.amaribo.org.br>. Acesso em: 14 junho 2006.

Esses casos e outros mais que poderiam ser citados mostram de modo concreto que a vontade manifesta pelo povo por meio do voto nem sempre prevalece. Diante do fato de que seu representante tenha cometido alguma falta, quem decide se ele continuará a exercer a representatividade é o juiz. Essas são as regras do nosso sistema, ou seja, o procedimento adotado pelo nosso Estado.

Nesse sentido, convém citar algumas passagens do livro “Consciência moral e agir comunicativo”, de Habermas, em que o filósofo alemão (2003, p. 152) defende o direito como “obediência literal às regras e à autoridade” e afirma (idem, p. 153): “O direito é sustentar os direitos, valores e contratos legais básicos de uma sociedade, mesmo quando entram em conflito com as regras e leis concretas do grupo.” Ele observa ainda (idem, p. 154) que as leis ou acordos sociais particulares são, em geral, válidos porque se apóiam em *princípios éticos universais*. “Quando as leis violam esses princípios, a gente age de acordo com o princípio.” Para Habermas:

As razões para fazer o que é direito são em geral: sentir-se obrigado a obedecer à lei porque a gente fez um contrato social de fazer e respeitar leis, para o bem de todos e para proteger seus próprios direitos e os direitos dos outros. Importa que as leis e deveres sejam baseados num cálculo de utilidade geral: “O maior bem para o maior número” (idem, p. 154).

A partir das idéias de Habermas, podemos inferir que, para que haja igualdade e preservação de direitos na sociedade, temos de seguir regras e leis pré-estabelecidas: são elas que instituem o Estado Democrático de Direito, fundado com base em princípios éticos universais. Todos têm de seguir procedimentos: indivíduos e Estado, porque está na Constituição.

Há de se considerar, porém, que Habermas não prega a obediência cega às regras, a não ser que estas sejam legitimadas pelo processo discursivo, no qual adquirem racionalidade (Ele defende a igualdade que é estabelecida nos procedimentos padronizados). Levando-se em conta o pensamento desse filósofo, só há igualdade no procedimento eleitoral quando todos

respeitam as regras (legitimadas) e, ainda, quando ninguém se utiliza de especificidades pessoais para levar vantagem sobre outros competidores.

Assim, se a Constituição prevê que compete ao Judiciário destituir um mandatário que não cumpriu procedimentos (normalmente éticos) que lhe cabem, desrespeitando regras formalmente instituídas, o Judiciário o destitui também com base num procedimento de que está incumbido, e acabam-se aí as discussões — ainda que tal sistemática possa inspirar debates abstratos (no sentido de que não tenham valor prático imediato) com relação à compatibilidade da sistemática mesma com os fundamentos de uma das maiores instituições humanas, a Democracia.

3.5 - O Advogado e o Acadêmico de direito: a Constituição e as Doutrinas

No dia-a-dia, em seu escritório, o advogado se atém aos limites da Constituição (é constitucional, não é constitucional...). O acadêmico de direito, na universidade, tenta refletir sobre os ideais que inspiram a Constituição.

As constituições são uma conquista nacional; a Democracia, um patrimônio da humanidade. Aquelas são importantes porque são leis, e em geral foram inspiradas nesta, que é um ideal e, portanto, uma utopia, que como tal tem a vocação de ser eternamente perseguida (porque é utopia e porque, no caso, congrega valores sagrados para o destino dos homens).

Quando o acadêmico se inquieta com o fato de que um magistrado possa *anular* a realização do desejo de milhões de pessoas, não é jamais pelo injusticável gosto de afrontar a autoridade de um guardião dos procedimentos estabelecidos pela nação, mas para questionar a sistemática em si e discutir se, talvez, alguns passos mais não precisem ser dados para se chegar mais perto da realização dos valores que devem inspirar esses mesmos procedimentos.

Se a Democracia é uma doutrina, e o direito não deixa de ser um conjunto de procedimentos formalmente acordados, pensamos que o lugar para se questionar a coerência das

leis nacionais em relação aos *princípios democráticos* seja mesmo a universidade, especialmente num curso de pós-graduação de Teoria do Direito e do Estado.

No fundo, também, o Advogado e o Acadêmico de direito não deixam de ser a mesma pessoa, que vive momentos diferentes, no escritório e na academia. Lá buscando soluções operacionais para a preservação da dignidade de indivíduos específicos, aqui tentando colaborar para o destino dos indivíduos em geral, ainda que muito modestamente.

CONCLUSÃO

As profundas transformações do mundo moderno evocam a necessidade de se debater assuntos já bastante discutidos no passado. A relação entre democracia e política é um deles. Por isso, uma das principais preocupações deste trabalho foi mostrar a aceção de democracia nos tempos atuais e como vem sendo encarada a política, inclusive no seu aspecto de disputa pelo poder. Vimos que a democracia passou por transformações ao longo dos séculos, senão para se aprimorar, pelo menos, para se adaptar à nova realidade dos tempos, sendo que, no Brasil, o último grande passo nesse sentido aconteceu em 1988, com a nova Constituição.

A análise da democracia e da política (em si e em conjunto), imensamente influenciadas pela evolução das sociedades, foi o meio que mais usamos para melhor compreender o atual estágio do Estado Democrático de Direito. No âmbito da política, vimos que houve uma extraordinária evolução no *marketing* eleitoral e que alterações ocorreram nas leis que regulam as eleições. No que tange à democracia, constatamos que a harmonia e o equilíbrio entre os poderes, fixada há séculos por Montesquieu, aqui e ali enseja questionamentos, sobretudo pela atuação cada vez maior do Judiciário na política. Nessa questão também não podemos deixar de ser otimista: as intervenções de nosso Judiciário além de sua estrita área de origem têm sido para o bem-estar da população e não vêm apresentando problemas consideráveis de ordem prática. Mas, dessa questão, falaremos com mais vagar daqui a pouco.

Relatamos que Maquiavel deixou claro que a política não é exatamente a arte de satisfazer o bem-comum, como pensava Aristóteles, mas um modo da pessoa satisfazer seus próprios interesses. Para ele, em termos de política, a palavra chave não é *idealismo*, mas *astúcia*. Se o autor de “O príncipe” não conseguiu convencer a todos, pelo menos não lhe faltaram adeptos ao longo dos séculos. Pensamos que não seria demais aceitar Maquiavel sem negar Aristóteles: astúcia e idealismo não são inconciliáveis num mesmo homem. Pode-se querer imensamente o bem-comum e agir o tempo todo para consegui-lo utilizando-se meios

astuciosos. Acreditamos nessa possibilidade. Também aqui nos parece que a virtude esteja em algum ponto intermediário. E é essa a nossa conclusão sobre o conhecido antagonismo entre os dois grandes pensadores.

Dissemos de Hobbes, Locke e Rousseau. O primeiro, para quem os pactos sem a espada não passam de palavras, defensor fiel do absolutismo, entendia que o pacto social só prosperaria se todo o poder se concentrasse nas mãos de uma autoridade absoluta. Locke, por sua vez, com idéias liberais revolucionárias, entendia que o pacto social teria como objetivo a preservação da vida, da liberdade e da propriedade: a sociedade é que limita o poder político e estabelece os três poderes. Já Rousseau, com sua concepção de contrato social, defendia a soberania baseada na vontade geral; ao contrário de Hobbes, era contra o absolutismo e superou o pensamento elitista de Locke propondo uma visão mais democrática de poder. O fato é que os três filósofos (especialmente os dois últimos), apesar de algumas idéias inconcebíveis no plano real, contribuíram para a base da democracia que hoje vivemos. O autoritarismo de Hobbes, o tempo envelheceu, mas não tirou a importância daquilo que o filósofo legou para a humanidade com suas reflexões, muito menos seu próprio valor como pensador. Acreditamos que o pensamento dos três tenha enriquecido o trabalho.

Como vimos, o tema *política* ensejou muita discussão ao longo dos séculos, não só no campo jurídico mas também no filosófico. Constatamos, igualmente, que depois de Maquiavel, tudo o que se diga de “romântico” sobre política soa ingênuo. Desse pensador, não seria demais concluirmos que, a despeito de tantas outras contribuições que tenha deixado sobre política, a maior delas tenha vindo de sua coragem em abordar o assunto numa nova, reveladora e incômoda perspectiva: a fisiológica (mas nem por isso menos humana).

Nas discussões que fizemos em torno das origens da organização estatal, parece-nos que ficou demonstrado que o Estado de Direito foi sobretudo um artifício criado para conter o exercício da política, pelo Direito; daí toda a regulamentação e deslocamento das relações

políticas para o interior do Estado, retirando a política da sociedade civil. Ele teria surgido para salvaguardar os direitos da humanidade. Com o Estado no controle, de fato, minimizam-se as injustiças dos mais fortes sobre os mais fracos. Imaginamos ter conseguido evidenciar esses aspectos.

O que confere a legitimidade de uma lei? Sobre essa questão dedicamos um tópico, talvez o mais complexo do trabalho, porque implica considerável abstração. E foi da inteligência de Habermas que mais nos valem para desenvolvê-lo. Mesmo depois de revolver o pensamento desse grande filósofo contemporâneo alemão e de Weber, como fizemos, fica ainda difícil apontarmos aqui uma resposta incisiva sobre tão complexa questão, mas podemos dizer que, por mais que se incluam ética, moral e outros conceitos imensamente abstratos como condição para a legitimidade de uma lei, reiteramos que, para nós, essa legitimação derivará sempre da causa maior que um dia deu origem ao próprio Estado, a preservação do indivíduo: é tanto mais moral a lei quanto mais ela preserva os indivíduos pertencentes ao Estado que a cria. Imaginamos que dissemos o suficiente sobre o assunto, ainda que ele possa ensejar uma discussão de maior profundidade num trabalho mais ambicioso.

Pelo que se viu, a idéia de cidadania, no início, era bastante imperfeita para os padrões atuais. Embora revolucionária na época, na Grécia Antiga ela era imensamente excludente e dissimulava o que hoje seria inconcebível injustiça. Tanto na Grécia quanto em Roma excluía-se. Na primeira, além das mulheres e das crianças, ficavam fora do exercício da cidadania as centenas de milhares de escravos e a meia centena de milhares de estrangeiros. Na bélica Roma, muito mais excludente, deixavam-se de fora, tal como entre os helênicos, as mulheres e as crianças, mas também uma infinidade de segmentos sociais: somente os cidadãos ativos, ou seja, os nobres, tinham direito de participar das atividades políticas e de ocupar os mais altos postos da administração pública. Não foi difícil juntar elementos para mostrar que a situação melhorou muito: o *status* de cidadania hoje contempla os direitos civis,

políticos e sociais para todos, de modo a preservar a dignidade humana de uma forma generalizada. A cidadania é agora, pode-se dizer, sinônimo de igualdade social, pelo menos em termos abstratos, ou seja, pelas leis. À exceção de uns poucos países, no mundo ocidental, a dignidade humana hoje é preservada: todos são iguais perante a lei, o trabalho escravo não é admitido, a segregação a raças, credos e sexos é oficialmente repudiada. Pela legislação, todos têm o direito de manifestar o próprio pensamento, ter acesso ao conhecimento que a humanidade produziu, freqüentar os mesmos lugares, escolher onde e em quê trabalhar, decidir os próprios caminhos... Tentamos deixar essas questões claras, mas também mostrar que, na prática, as coisas não são bem assim: de certo modo, as imposições econômicas acabam por desmentir o que a lei se esmera em garantir e o preconceito em função de raça, orientação sexual, credo, nível social e cultural, dentre outros, sobrevivem.

Procuramos mostrar que, com a evolução da sociedade contemporânea, o Estado Moderno teve que se munir de instrumentos para conter os avanços da política e resguardar a democracia. Nessa reflexão, ressaltamos a perigosa influência que hoje o candidato pode exercer sobre o eleitor em função da malícia do *marketing* eleitoral, que o “maquia”, criando uma ilusão que privilegia a forma em detrimento do conteúdo. A lei eleitoral ainda é falha nesse sentido, dissemos. E lembramos agora que estão em andamento várias propostas de mudanças, tais como a proibição de *shows* agregados a comício, a diminuição do tempo na TV, a proibição de *imagens externas* nas exibições televisivas. Mas essas propostas, por enquanto, são mais a confirmação da existência de um delicado problema do que a criação de um antídoto eficaz para o mal crônico que têm sido os financiamentos de campanha no Brasil, por seus colossais espetáculos de corrupção. A sociedade contemporânea, entendemos, ainda vai trilhar um caminho extremamente longo, árduo e socialmente sofrido antes de descobrir os mecanismos que controlarão o poder do *marketing* eleitoral; de certo modo, hoje o mais per-

verso instrumento de que dispõe a classe pensante para manipular a população iletrada nos países menos desenvolvidos do mundo ocidental

Sobre a burocracia estatal como mecanismo de controle da preservação do Estado não nos demoramos, mas pensamos haver explicado satisfatoriamente esse meio de que dispõe o Estado moderno para aplacar os efeitos do caráter tantas vezes suspeito dos políticos. Nesse sentido, procuramos ressaltar a importância do aparato burocrático, com seus técnicos não-políticos, suas leis, suas carreiras e seus regimentos, num país como o nosso, em que tantas vezes ainda se vota por alguns trocados ou uma remota promessa de emprego.

A separação de poderes como mecanismo de controle do Estado Democrático de Direito, fundamental para a preservação dos princípios democráticos, mereceu menção durante todo o trabalho. Vimos, no entanto, que no Brasil, tem-se verificado uma supervalorização do Poder Judiciário. Ou seja, vem ocorrendo uma ampliação do alcance da ação executiva e legislativa do Judiciário, o que, em tese, não deixa de ser um risco latente para qualquer sociedade. Mas, reafirmamos, nos é forçoso aceitar que, diante da velocidade das mudanças do mundo moderno, são muitas as ocasiões em que tal extrapolação se justifica, especialmente em forma de jurisprudência, para suprir omissões da lei. Ressaltamos no tópico específico que, levando-se em conta os *déficits* da realidade brasileira, é de se admitir algumas acomodações nesse âmbito para o bom funcionamento da ordem democrática: embora represente uma infração à filosofia da separação de poderes, a interferência do Judiciário é até certo ponto tolerável, desde que tenha um fim maior, a preservação dos direitos individuais e sociais. No entanto, reconhecemos, tal extrapolação precisa estar permanentemente sob vigilância e controle dos demais poderes constituídos e da sociedade. Pessoas e instituições não podem ser deuses, pelo contrário, têm de estar a serviço daquele de quem emana todo o seu poder, o povo. Aqui, então, concluímos pela tolerância.

No conjunto de todos os conteúdos e reflexões, imaginamos ter cumprido com o objetivo de melhor entender a política e a democracia na atualidade, e, de modo especial, no Brasil. Vimos que a sociedade moderna vem se adaptando para encarar as mudanças que a modernidade exige.

De tudo o que se pode dizer para concluir, preferimos o comentário de que, a despeito de todo aprimoramento que se espera do funcionamento das instituições democráticas no Brasil, vivemos uma democracia no país. Isso, pelo menos do ponto de vista formal, na perspectiva da estrutura normativa, porque sabemos que, apesar de todo o aparato de leis, para que tivéssemos uma sociedade democrática de fato, não poderíamos conviver com um quadro de desigualdades sociais, econômicas e culturais tão perverso.

A despeito de todas as dificuldades em se aplicar na prática a democracia existente no papel, queremos dizer que nosso entendimento é o de que as instituições democráticas brasileiras, apesar das falhas pontuais, funcionam satisfatoriamente e que se pratica aqui, no âmbito do Judiciário, uma democracia nos moldes dos países mais desenvolvidas do mundo, o que não é pouco, se considerarmos nosso atraso em todas as outras áreas da vida humana.

Se a liberdade do indivíduo só se completa como liberdade do cidadão de um Estado livre e de direito, tal qual afirma Valls em seu *O que é ética*, podemos dizer que no Brasil somos livres. E essa afirmação nada mais é que a própria afirmação de nosso Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ARANHA, Maria Lúcia de; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando**: introdução à filosofia. São Paulo: Moderna, 1986.
- ARENDT, Hanna. **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- ARISTÓTELES, **Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1999 (Os pensadores).
- ASSIS, Olney Queiroz. **O estoicismo e o direito**: justiça, liberdade e poder. 1. ed. São Paulo: Lúmen, 2002.
- BARBOSA, Júlio César Tadeu. **O que é justiça?** São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984. (Primeiros passos, 06).
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 5ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- _____. **O futuro da democracia**. 9. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BORLINA FILHO, Venceslau. **Paulínia-SP: Prefeito tem direitos políticos cassados**. Disponível em: <www.amarribo.org.br>. Acesso em: 14 junho 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. **Filosofia**. 1. ed. São Paulo: Ática, 2004.
- _____, Marilena de Souza. **O que é ideologia?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001. (Primeiros passos, 13).
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1988.
- CÁRCOVA, Carlos Maria. **Direito, política e magistratura**. Tradução Rogério Viola Coelho e Marcelo Ludwig Dornelles Coelho. São Paulo: LTR, 1996.
- CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência política: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 2004.
- CAVALLARO, James, et al. **Tribunal Regional Eleitoral do Acre**. Disponível em: <www.global.org.br>. Acesso em: 15 maio 2006.
- CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. Tradução Amador Cisneiros. São Paulo: Escala, s/ano (Coleção Mestres Pensadores)
- DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política?** São Paulo: Brasiliense, 1983 (Primeiros passos).

- _____. **Direitos humanos e cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998. (Coleção Polêmica)
- _____. **Elementos de teoria geral do Estado.** 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Política e governo.** Tradução Maria José da Costa e Félix Mato-
so Miranda Mendes. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.
- DIÁRIO CATARINENSE - Edição 13 novembro 2005. **Prefeituras sem titular definido.**
Disponível em: <news.tce.sc.gov.br >. Acesso em: 20 maio 2006.
- DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel.** 19 ed. São Paulo: Ática, 2001.
- EMERSON, Ralph Waldo. **Ensaio.** 1 ed. São Paulo: Martin Claret, 2003
- FEIJÓ, Martin Cezar. **O que é herói.** São Paulo: Brasiliense, 1994 (Primeiros passos).
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa.**
Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.
- FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de Direito Constitucional.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. **Comentários à Constituição Brasileira.** Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1989.
- FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo:
Saraiva, 1995.
- _____. **Curso de Direito Constitucional.** 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- _____. **Comentários à Constituição brasileira de 1988.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- FICHTNER, José Antonio. **Impugnação de mandato eletivo.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber.** Tradução Luís Cláudio de Castro e Costa. Re-
visão Paulo Guimarães do Couto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- FRIEDE, R. Reis. **O judiciário e a separação de poderes.** Perspectivas atuais do direito.
Coordenador Oliveira Litrento. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.
- GARCIA, Marília. **O que é constituinte?** São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1985. (Pri-
meiros Passos, 23).
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Vol. II. Tradução
Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- _____. **Consciência moral e agir comunicativo.** Tradução Guido A. de Almeida. Rio de
Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.**
Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultu-
ral, 1979 (Os pensadores).
- JORNAL PÁGINA 20 - Edição 4 setembro 2002. **Política/Acre - O povo pediu que a can-
didatura de Jorge Viana fosse restabelecida.** Disponível em: <www.senado.gov.br >. Aces-
so em: 20 maio 2006.
- JORNAL FOLHA DE BOA VISTA - Edição 27 agosto 2004. **Cassação de Flamarion só
será publicada na próxima semana.** Disponível em: <www.tre-rr.gov.br> . Acesso em: 20
maio 2006.
- LAFER, Celso. **Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a políti-
ca exterior do Brasil num sistema internacional em transformação.** Rio de Janeiro: Nova Fron-
teira, 1982.

_____. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância**; segundo tratado sobre o governo; ensaio acerca do entendimento humano. Tradução Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Os pensadores).

LUNGARZO, Carlos. **O que são eleições?** São Paulo: Brasiliense, 1989 (Primeiros passos).

MAAR, Wolfgang Leo. **O que é política?** São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1985 (Primeiros passos).

MAQUIAVEL. **O príncipe**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 1999.

MARTINEZ, Paulo. **Política: ciência, vivência e trapaça**. São Paulo: Moderna, 1990 (Coleção polêmica).

MENDONÇA, Duda. **Casos e coisas**. São Paulo: Globo, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo III, 4. ed. Coimbra Editora, 1998.

MONTESQUIEU, **O espírito das leis**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia?** São Paulo: Brasiliense, 1997. (Primeiros passos).

NIETZSCHE, Friedrich. **Assim falou Zaratustra**. Tradução Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2005a.

_____. Friedrich. **Humano, demasiado humano**: um livro para espíritos livres. Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2005b.

NINA, Aldo Della. **Dicionário da sabedoria**. Vol. II. São Paulo: Edameris, 1968.

_____. **Dicionário da sabedoria**. Vol. IV. São Paulo: Edameris, 1968.

PAUPÉRIO, A. Machado. **Teoria Democrática do Estado**. V.1. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: anotações e temas polêmicos. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Proudhon**. Organizadores Paulo-Edgar A. Resende e Edson Passetti. São Paulo: Ática, 1986.

REALE, Miguel. **Política de ontem e de hoje**. São Paulo: Saraiva, 1978.

_____. **Liberdade e democracia**. São Paulo: Saraiva, 1987.

_____. **O estado democrático de direito e o conflito das ideologias**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REVISTA VEJA. **O marketing e a corrupção**. Editora Abril. Edição 1920. Ano 38 - nº 35 - 31 agosto 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**; discurso sobre as ciências e as artes. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1988 (Os Pensadores).

- _____. **Do contrato social.** Ensaio sobre a origem das línguas. Vol. I. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- RUSSEL, Bertrand. **O elogio ao ócio.** Tradução Pedro Jorgensen Júnior. Rio de Janeiro: Sextante, 2002.
- SALDANHA, Nelson. **O que é poder legislativo?** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992. (Primeiros passos)
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada.** Vol. I. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.
- SIEGFRIED, André. **As grandes obras políticas.** Tradução Lydia Christina. Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1957.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. **Curso de direito constitucional positivo.** 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder.** São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.
- VALLS, Álvaro L. M. **O que é ética?** 9 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Primeiros Passos)
- VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- VIERA, Oscar Vilhena. **A violação sistemática dos direitos humanos como limite à consolidação do Estado de Direito no Brasil.** Direito, cidadania e justiça: ensaios sobre lógica, interpretação, teoria sociologia e filosofia jurídicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- _____. **Supremo Tribunal Federal.** Jurisprudência política. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. **Direitos humanos 50 anos depois.** Disponível em: <www.dhnet.org.br>. Acesso em: 01 agosto 2004.
- VOLTAIRE. **Dicionário filosófico.** Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Tradução Waltensir Dutra. Organização e Introdução H. H. Gerth e C. Wright Mills. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- _____. **Economia y sociedad.** México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política.** Vol. I. São Paulo: Ática, 2002.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.