

UNIP

UNIVERSIDADE PAULISTA

Ciência Política

Autora: Profa. Célia Rosenthal Zisman

Colaboradores: Profa. Andrea Wild

Prof. Mauro Kiehn

Professora conteudista: Célia Rosenthal Zisman

Advogada, doutora em Direito do Estado (2003), mestre em Direito do Estado (2000) e graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995). Professora do Programa de Mestrado em Direito, na pós-graduação *stricto sensu* da Unifio. Professora convidada do curso de pós-graduação *lato sensu* do Centro Universitário de Bauru – Instituição Toledo de Ensino (ITE). Professora titular da Universidade Paulista (UNIP), na graduação e na pós-graduação em Direito e no curso de Gestão de Serviços Jurídicos, Notariais e de Registro. Coordenadora do curso de Direito dos *campi* Pinheiros e Cidade Universitária da UNIP. Tem experiência na área jurídica, com ênfase em Direito Civil e Direito Constitucional. Atua principalmente nos seguintes temas: direitos fundamentais, direitos humanos, dignidade, responsabilidade civil, direito das obrigações, direitos reais, direito de família, sucessões, contratos e princípios constitucionais. Autora de diversos livros, capítulos e artigos jurídicos, é também palestrante, bem como professora conteudista. Especialista em EaD e coordenadora de área da Sub-Região Oeste da 1ª Região da ESA (Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil), Seção São Paulo.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Z81c Zisman, Célia Rosenthal.

 Ciência Política / Célia Rosenthal Zisman. – São Paulo: Editora Sol, 2025.

 120 p., il.

 Nota: este volume está publicado nos Cadernos de Estudos e Pesquisas da UNIP, Série Didática, ISSN 1517-9230.

 1. Estado. 2. Política. 3. Soberania. I. Título.

CDU 32

U522.28 – 25

Prof. João Carlos Di Genio
Fundador

Profa. Sandra Rejane Gomes Miessa
Reitora

Profa. Dra. Marília Ancona Lopez
Vice-Reitora de Graduação

Profa. Dra. Marina Ancona Lopez Soligo
Vice-Reitora de Pós-Graduação e Pesquisa

Profa. Dra. Claudia Meucci Andreatini
Vice-Reitora de Administração e Finanças

Profa. M. Marisa Regina Paixão
Vice-Reitora de Extensão

Prof. Fábio Romeu de Carvalho
Vice-Reitor de Planejamento

Prof. Marcus Vinícius Mathias
Vice-Reitor das Unidades Universitárias

Profa. Silvia Renata Gomes Miessa
Vice-Reitora de Recursos Humanos e de Pessoal

Profa. Laura Ancona Lee
Vice-Reitora de Relações Internacionais

Profa. Melânia Dalla Torre
Vice-Reitora de Assuntos da Comunidade Universitária

UNIP EaD

Profa. Elisabete Brihy
Profa. M. Isabel Cristina Satie Yoshida Tonetto

Material Didático

Comissão editorial:

Profa. Dra. Christiane Mazur Doi
Profa. Dra. Ronilda Ribeiro

Apoio:

Profa. Cláudia Regina Baptista
Profa. M. Deise Alcantara Carreiro
Profa. Ana Paula Tôrres de Novaes Menezes

Projeto gráfico:

Prof. Alexandre Ponzetto

Revisão:

Marcela Muniz
Auriana Malaquias

Sumário

Ciência Política

APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	10

Unidade I

1 NOÇÕES DE CIÊNCIA POLÍTICA	11
1.1 O conceito de política e noção de Teoria Geral do Estado, política e direito constitucional	11
1.1.1 Direito constitucional: origem e conceito	12
1.2 O Estado e o direito	13
1.3 Evolução histórica e clássica do pensamento político: pensamento político contemporâneo	16
1.3.1 Origem da sociedade	16
1.3.2 Ordem social	18
1.3.3 Dos tipos de sociedade	18
2 A ORIGEM DO ESTADO	19
2.1 Conceito de Estado: soberania, território, povo	22
2.1.1 Da finalidade e da função do Estado	23
2.1.2 Modos de nascimento do Estado	23
2.1.3 A extinção do Estado	24
2.2 Da classificação do Estado quanto à influência nas relações privadas	24
2.2.1 Estado absolutista	24
2.2.2 O Estado liberal	25
2.2.3 O Estado social	26
2.2.4 Estado totalitário	27
2.3 Dos elementos do Estado	28
2.3.1 Do território	28
2.3.2 Do povo	29
2.3.3 Do poder	32
2.3.4 Soberania	33
3 CONSTITUIÇÃO E PODER CONSTITUINTE	34
3.1 Conceito de constituição	34
3.2 Poder constituinte	34
3.2.1 Poder constituinte originário	34
3.2.2 Poder constituinte derivado ou reformador	36
3.2.3 Poder constituinte decorrente	38
3.2.4 Poder constituinte difuso ou de mutação	38

3.3 Liberdades públicas.....	39
3.3.1 Evolução histórica das liberdades públicas.....	39
3.3.2 A Declaração Francesa.....	43
3.3.3 As declarações americanas.....	44
3.3.4 A Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU).....	46
3.4 Direitos e garantias constitucionais.....	47
4 ESTADO MODERNO E DEMOCRACIA: AS FORMAS DE ESTADO.....	47
4.1 Monocracia.....	48
4.2 Oligarquia.....	48
4.3 Democracia.....	48
4.3.1 Democracia direta, semidireta e representativa.....	49
4.3.2 Democracia no Brasil.....	50
4.3.3 Meios de exercício da soberania popular.....	51
4.4 Tirania.....	52

Unidade II

5 SISTEMAS DE GOVERNO.....	59
5.1 Presidencialismo.....	59
5.1.1 Origem.....	59
5.1.2 Características.....	60
5.1.3 Impeachment.....	61
5.2 Parlamentarismo.....	62
5.2.1 Origem e história do parlamentarismo.....	62
5.2.2 Do parlamentarismo na prática: características.....	64
5.3 Semipresidencialismo.....	66
5.4 Anarquismo.....	66
5.5 Representação política.....	67
6 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS.....	67
6.1 O Estado de acordo com a sua organização econômica.....	67
6.1.1 Estado marxista.....	67
6.1.2 Estado neoliberal.....	68
6.1.3 Estado da social-democracia.....	69
7 O ESTADO FEDERAL: A FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....	70
7.1 Estado unitário e Estado federativo.....	70
7.1.1 Características da federação no Brasil.....	72
7.1.2 Desconcentração e descentralização.....	73
7.2 A soberania na organização do Estado.....	73
7.3 Estados-membros.....	74
7.4 Municípios.....	75
7.5 Distrito Federal (DF).....	76
7.6 Competências.....	77
7.7 Sistemas eleitorais: o princípio do voto.....	77
7.7.1 Mandato.....	78
7.7.2 Voto majoritário e voto proporcional.....	78

7.8 A separação de poderes.....	80
7.8.1 Poder legislativo	80
7.8.2 Poder executivo	81
7.8.3 Poder judiciário: art. 92 da CF	81
7.8.4 O controle recíproco dos poderes	82
7.8.5 Função de controle	83
7.9 Burocracia.....	83
7.9.1 Características da burocracia	84
7.9.2 Vantagens e desvantagens da burocracia	85
7.10 Lobby: os grupos de pressão	86
7.10.1 A regulação do lobby.....	88
7.11 Dos partidos políticos.....	88
7.11.1 Partidos de quadros e partidos de massa	90
7.11.2 Os sistemas de partidos.....	90
7.11.3 Bipartidarismo.....	91
7.11.4 Multipartidarismo.....	91
8 SOBERANIA E GLOBALIZAÇÃO	92
8.1 O Estado na ordem jurídica internacional. A dupla personalidade do Estado: a interna e a externa	92
8.2 Normas internacionais e normas nacionais: as relações entre o direito internacional e o direito interno	93
8.2.1 A teoria monista.....	94
8.2.2 A teoria dualista	94
8.3 Organizações internacionais.....	95
8.4 Globalização	98
8.4.1 Organização das Nações Unidas (ONU).....	103
8.4.2 União Europeia	104
8.4.3 O United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)	105
8.4.4 Mercosul.....	106

APRESENTAÇÃO

Caro aluno,

A disciplina de Ciência Política é basilar para o desenvolvimento dos estudos de Direito, consistindo verdadeiramente em parte essencial do próprio Direito Constitucional.

Os conceitos examinados na nossa disciplina possibilitarão assimilar as noções básicas da constituição e das formas de organização do Estado e do poder. A compreensão dos temas aqui desenvolvidos é o ponto de partida e uma condição essencial para a análise crítica das formas de composição das forças políticas do Estado.

O nosso intuito é promover a compreensão de conhecimentos que funcionem como referencial teórico ao entendimento das relações políticas que permeiam a sociedade na qual o Direito se insere, assim como contribuam para uma visão crítica dessas relações. Essa análise teórica, incluindo a comparação de diferentes modelos de Estado, possibilita a formação dessa visão crítica, que ajuda no aprimoramento dos nossos modelos e no desenvolvimento da sociedade.

A noção das principais correntes de pensamento político ocidental e sua influência sobre a formação das instituições políticas contemporâneas é essencial para o estudo jurídico. A busca do pensamento político clássico da Idade Moderna e do Iluminismo nos convida a considerar ideias de liberdade e de atuação controlada do Estado, sempre em favor do bem comum.

Devemos conhecer as instituições que formam o Estado e especialmente os princípios que garantem a democracia. Fique atento para focar nos elementos da teoria do Estado, tais como: Estado, nação, soberania, formas de governo, sistemas políticos e democracia contemporânea.

Você notará como a Ciência Política cuida de temas importantes para a reflexão acerca dos princípios democráticos e da evolução do Estado para a garantia dos direitos fundamentais. Serão tratados os princípios norteadores, inclusive os humanísticos, da Ciência Política e dos elementos constituintes do Estado, suas normas e suas ligações com outros ramos do Direito, ressaltando pontos controvertidos nas respectivas disciplinas. Entender as relações entre povo, território e soberania propicia a transformação da realidade circundante com ética e de acordo com os princípios do Estado Democrático de Direito.

Este livro-texto é escrito em linguagem simples para facilitar a compreensão dos temas e dos comentários aqui colocados. Além disso, há itens de destaque para fixar e ampliar seus conhecimentos sobre a disciplina.

Boa leitura!

INTRODUÇÃO

A Ciência Política deve ser examinada desde sua definição e de seus propósitos até as várias formas de governo e Estado, organização política e controle dos poderes. Ao considerar que não existe Estado sem direito, nem direito sem Estado, é essencial conhecermos todas as suas características, finalidades, origens e elementos. Assim, o Estado é uma sociedade política, criada a partir da vontade humana, para enfrentamento dos desafios da natureza e das sociedades rivais. Por isso, pode-se dizer que o Estado decorre de várias organizações previamente criadas. A nossa disciplina foi organizada de maneira que seja possível partir de conceitos e comparações com outras disciplinas para alcançar os elementos do Estado, os pensamentos filosóficos a esse respeito e as diversas formas de organização do poder.

A Ciência Política não trata de um Estado determinado, mas dos diversos modos e possibilidades de organizações políticas, justamente para propiciar comparações e críticas quanto aos modelos, o que enriquece o estudo e favorece as escolhas e seu desenvolvimento.

Com a comparação dos modelos e dos sistemas, é possível estabelecer vantagens e desvantagens de cada opção política e suas contribuições ou perigos e riscos para o Estado Democrático de Direito.

Quanto mais aprofundado o estudo da sociedade, do Estado e da organização do poder, melhor o preparo para a busca de medidas aptas à preservação dos interesses sociais e de direitos e garantias individuais. A finalidade de estudar o Estado, seus elementos e fatos políticos é justamente alcançar aprimoramento e melhorias. Além disso, o objetivo é conhecer e estudar o passado para evitar problemas no futuro.

É fato que outras ciências contribuem para a nossa disciplina, assim como a história e a sociologia, para a análise da evolução do Estado e dos fatos sociais. Ocorre que cabe à ciência política, abstrata, a análise do Estado de maneira geral, com seus elementos comuns (território, poder e povo), sua evolução e suas diversas formas e funções, para traçar a elaboração de um Estado ideal.

Este livro-texto é dividido didaticamente em duas unidades.

Na unidade I, apresentaremos as noções de ciência política, comparando com outras disciplinas, como a Teoria Geral do Estado e o direito constitucional. Estudaremos as noções de direito constitucional, a evolução histórica do pensamento político e o pensamento político contemporâneo, a sociedade, o Estado, entre outros.

Na unidade II, veremos os sistemas de governo, a organização do Estado, o Estado federal, a federação brasileira, a separação e o controle recíproco dos poderes, a soberania e a globalização.

Bom estudo!

Unidade I

1 NOÇÕES DE CIÊNCIA POLÍTICA

1.1 O conceito de política e noção de Teoria Geral do Estado, política e direito constitucional

A relação entre direito constitucional e ciência política, que está fora da ciência jurídica, é bastante forte. Na França, por exemplo, a ciência política é parte do direito constitucional (Bonavides, 2009).

Há quem considere a Teoria Geral do Estado (TGE), ciência política e direito constitucional três definições diferentes para a mesma matéria. Nas palavras de Bonavides (2009, p. 50):

Uma corrente de pensadores, seguindo tradição bastante antiga, coloca o direito constitucional, a ciência política e a Teoria Geral do Estado no mesmo plano, como se fossem três nomes diferentes com que designar a mesma modalidade de estudo. Com mais rigor, a coincidência das duas disciplinas se faria com o direito constitucional geral. A ciência política e a teoria geral, sobre serem idênticos, seriam também conhecimentos sistematizados de figuras e conceitos do ordenamento jurídico da sociedade.

Há também a corrente que defende que a ciência política cuida do estudo pragmático (prática) das instituições (Bonavides, 2009). A TGE não tem como objeto de estudo um Estado em particular, mas a diversidade deles e seus elementos em comum (território, poder e povo) (Bastos, 1999). Os franceses veem a TGE como parte teórica e introdutória do direito constitucional.

Da união das três disciplinas surge o tridimensionalismo, com os aspectos: jurídico (norma – direito constitucional), sociológico (fato – ciência política) e filosófico (valor – TGE). Assim, política é a participação no poder, isto é, participar das decisões, da vida em sociedade, no país ou na cidade, na escola, no condomínio etc.

Nas palavras de José Pedro Galvão de Sousa, Clovis Lema Garcia e José Fraga Teixeira de Carvalho (1998, p. 424):

A Política diz respeito à ação humana tendente a conseguir a adoção de decisões relacionadas ao governo da sociedade, sua organização e forma de exercício do poder. (...) Dado que a sociedade existe para o homem, a Política deve ter por finalidade, partindo do ser do homem e do ser da sociedade, oferecer rumos, diretrizes, normas para a boa organização da *Polis*. É o que se colhe da definição que considera a Política como ciência, arte e virtude do bem comum.

Já a ciência política estuda os acontecimentos na área política. Segundo Paulo Bonavides (2009), ciência política tem por objeto o estudo dos acontecimentos, das instituições, dos poderes e das ideias políticas. Ela estuda as influências das decisões políticas na sociedade.

Nas palavras de Celso Bastos (1999, p. 1): "a teoria geral do Estado busca sobretudo conhecer a realidade deste para assim chegar à elaboração do Estado ideal". E ciências como a história, a sociologia e a filosofia contribuem para a análise da evolução do Estado e dos fatos sociais.

É no âmbito do direito constitucional que se trata de um Estado em particular, de acordo com Bastos (1999, p. 1):

O estudo de um Estado em particular e de seu ordenamento jurídico cabe ao direito constitucional, que tem como escopo descrever a efetiva estruturação do poder no seu âmago, dotar-lhe de órgãos e definir os direitos individuais dentro dele.

A ciência política se dedica ao exame da sociedade, das normas e do poder (análises sociológica, jurídica e política) dos Estados de modo geral. Na ciência política há generalidade científica, porque se trata de Estados de modo geral, em qualquer época. É o estudo dos fenômenos políticos que se volta para a parte prática, concreta, servindo de base para a TGE ao examinar a realidade dos fenômenos políticos (Bastos, 1999).

1.1.1 Direito constitucional: origem e conceito

Formalmente, o constitucionalismo surge a partir das constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos, em 1787, com a independência das 13 ex-colônias; e da França, de 1791, ensejando a organização do Estado e a limitação dos poderes, pela previsão de direitos e garantias fundamentais.

Observa-se, porém, que o direito constitucional nos EUA surge na época em que ainda eram colônia (Fundamental Orders of Connecticut, de 1639), com princípios e valores da Declaração de Independência, da Declaração de Virgínia e outras Declarações de Direitos dos primeiros Estados (Miranda, 1990). Tais princípios desse Direito Constitucional integraram as constituições posteriores.

O direito constitucional é ramo do direito público que se destaca por ser fundamental para a organização e o funcionamento do Estado, para a articulação dos elementos estatais e o estabelecimento das bases da estrutura política.

Conforme Bonavides (2009), alguns doutrinadores veem o direito constitucional como o tronco do qual derivam todos os ramos do direito positivo. Sem o estudo da matéria constitucional, o direito público ficaria ininteligível, assim como o direito privado sem o direito civil. O aumento da ação do Estado em cada esfera da vida social amplia a importância do direito constitucional nos estudos (Bonavides, 2009).

Nas palavras de Bonavides (2009, p. 35), "o Direito constitucional da sociedade de massa e do Estado intervencionista do século XX cada vez mais se aparta da teoria pura do direito e se acerca da ciência política".

Assim, o objeto do direito constitucional é o estudo da estrutura e da organização do Estado, estabelecidas pela lei hierarquicamente superior a todas as outras, a Constituição Federal (CF). Portanto, o direito constitucional tem como finalidade o exame da constituição do Estado: a sua forma, a forma de governo e o reconhecimento dos direitos e das garantias individuais.

Faz parte de seu campo de estudo do direito constitucional a CF, a organização do Estado, seu regime político e seu arcabouço governamental. Ele trata de regras e princípios que disciplinam a distribuição das competências e o exercício do poder.



Lembrete

O direito constitucional estuda o estabelecimento de poderes supremos, a distribuição de competência, a transmissão e o exercício da autoridade, a formulação dos direitos e das garantias individuais e sociais.

Para José Afonso da Silva (2010, p. 34), o direito constitucional é:

O ramo do Direito Público que expõe, interpreta e sistematiza os princípios e normas fundamentais do Estado. Como esses princípios e normas fundamentais do Estado compõem o conteúdo das constituições (Direito Constitucional Objetivo), pode-se afirmar (...) que o Direito Constitucional é a ciência positiva das constituições.

A finalidade do direito constitucional é a composição política do Estado, para que estabeleça a sua estrutura, a organização de suas instituições e órgãos, o modo de aquisição e limitação do poder, por meio da previsão de diversos direitos e garantias fundamentais.

1.2 O Estado e o direito

Ao considerar que o homem é um animal social, o Estado, forma específica da sociedade política, resulta de longa evolução na maneira de organização do poder, em decorrência das transformações da sociedade por volta do século XVI, com a concentração do poder em uma só pessoa – característica do Estado moderno (Bastos, 1997). O Estado é um fenômeno social complexo, que precisa ser estudado e compreendido. Também deve ser examinada a relação entre política e direito.

O art. 1º da CF estabelece a relação entre a política e o direito:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, 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.

Não há Estado sem direito, nem direito sem Estado. De acordo com Celso Bastos, além do povo e do território – elementos do Estado –, há um terceiro elemento, a própria organização normativa – a força ou o poder que empresta obrigatoriedade ao direito. Assim, povo e território são "tão somente os pré-requisitos ou as condições que tornam possível o funcionamento de uma ordem juridicamente soberana na qual residiria a essência derradeira do Estado" (Bastos, 1999, p. 30).

Para a corrente majoritária (Bastos, 2001), o homem precisa do relacionamento com outras pessoas para subsistir e encontra na sociedade a segurança e a proteção para seu desenvolvimento. O isolamento constituiria uma exceção (Bastos, 1999).

A família é a sociedade mais antiga, e a busca dos relacionamentos sempre visou à divisão de tarefas, à proteção de bens e direitos, à própria sobrevivência e continuidade. "Uma sociedade atinge objetivos que não seriam alcançados pela mera soma de seus membros" (Bastos, 1999, p. 24). Assim, há sociedades familiares, religiosas e políticas.

O Estado é uma sociedade política, criada a partir da vontade humana, para enfrentamento dos desafios da natureza e das sociedades rivais. Pode-se dizer que o Estado decorre de várias organizações previamente criadas. É no Estado em que os poderes (executivo, legislativo e judiciário) e os governantes estão subordinados à vontade da lei.

Já o Estado de Direito possui conceito mais político que jurídico e surge no final do século XVIII, fruto dos movimentos burgueses revolucionários contra o absolutismo e o poder de polícia. Nele, a lei não pode representar a vontade do chefe, de um grupo de pessoas ou de um partido político.

O Estado passa a se limitar a tarefas de manutenção da ordem, proteção da liberdade e da propriedade.

É o Estado mínimo que não pode intervir na vida privada, a não ser para cumprir as suas funções básicas. Fora isso, devem prevalecer as regras do mercado e a livre contratação.

O Estado somente tem poder legitimado pelo direito, que emana da sociedade e se fundamenta na lei moral, na lei social. A sociedade organizada elabora o direito, que é o instrumento da ordem social. Assim, o Estado de Direito é uma organização jurídica que enuncia e tutela os direitos das pessoas. Deve haver direitos que protejam os cidadãos contra as arbitrariedades do próprio Estado. O Estado de Direito se subordina ao direito elaborado pela sociedade.

Em síntese, no Estado de Direito, o direito é superior ao Estado e dita o que pode ou não ser realizado pelo poder público: o poder do Estado é "legitimado pelo direito, que é uma regra emanada da sociedade e fundamentada na moral, na lei social" (Bastos, 1999, p. 54). Essa é a forma de proteger o povo contra abusos de pessoas que poderiam se aproveitar do Estado para obter vantagens pessoais.

Se o direito regula e restringe a atividade do Estado, fica assim limitado o arbítrio do poder estatal, o que também protege os direitos individuais. Por isso é correto dizer que as leis não são impostas, mas postas, porque são legítimas e submetem o próprio Estado ao seu cumprimento.



Há distinção entre legalidade e legitimidade, porque as leis são elaboradas pelo Estado e o vinculam ao seu cumprimento, sob pena de sanção, proporcionando segurança e previsibilidade; mas a legitimidade indica que a lei está de acordo com os valores sociais. Assim, uma norma pode ser legal, mas ilegítima, por não condizer com os valores e os anseios sociais.

O Estado foi pensado por Maquiavel, na obra *O príncipe*, em 1513; e o termo vem do latim *status*. É uma situação permanente de convivência entre as pessoas, ligadas a uma sociedade política. Deve-se ressaltar que o Estado apresenta vários elementos necessários.

Desse modo, todo Estado tem poder, povo e território. O que diferencia um Estado do outro é o modo como tais elementos são organizados.

- **Primeiro elemento – território:** espaço que delimita a soberania. Inclui espaços terrestre, aéreo e marítimo, e ainda navios e aeronaves militares, por exemplo.
- **Segundo elemento – povo:** conjunto de pessoas vinculadas a certo ordenamento jurídico, é o titular da soberania do Estado. É diferente de população, conceito numérico, total de habitantes de certo território.
- **Terceiro elemento – soberania:** poder que o Estado tem de estabelecer leis em seu território sem aceitar interferência estrangeira. É o poder de autodeterminação do Estado. No plano internacional, a soberania é o poder de firmar tratados e pactos internacionais em circunstância de igualdade, sem se subordinar à vontade de outros Estados soberanos, o que se reflete nas escolhas do Estado no âmbito internacional.



Figura 1 – Busto de Niccolo Machiavelli, em Florença



Lembrete

A ciência política tem como objeto o próprio Estado: sua origem, forma, estrutura, fim e o funcionamento de seus diversos órgãos. A finalidade é o aperfeiçoamento do Estado.

1.3 Evolução histórica e clássica do pensamento político: pensamento político contemporâneo

1.3.1 Origem da sociedade

O Estado limita a liberdade, o que constitui fato social e fenômeno normativo. Trata-se de uma das mais complexas criações humanas. A sociedade surge da necessidade de satisfação de interesses e da divisão de tarefas. Podemos, então, conceituar a sociedade como toda forma de organização de atividades, com o escopo de proteção e regulada por normas próprias, explícitas.

As sociedades têm membros (pessoas e relações humanas), finalidades (bem comum, progresso e preservação cultural) e regras (normas de comportamento que estabelecem direitos e deveres para a convivência harmônica e pacífica). Há de existir uma base física, que limita o âmbito de aplicação das normas vigentes na sociedade. Na sequência, surge o poder, fruto de todas as formas de organização, para a intervenção e a solução dos conflitos interindividuais.

O poder deve surgir com as normas, ou seja, não deveria haver poder sem norma, o que representaria uma forma de violência. Assim, a sociedade decorre da própria natureza humana, pela necessidade de sobrevivência e desenvolvimento (Dallari, 2001, p. 10):

O antecedente mais remoto da afirmação clara e precisa de que o homem é um ser social por natureza encontra-se no século IV a.C., com a conclusão de Aristóteles de que "o homem é naturalmente um animal político".

O alcance do bem comum não poderia estar relacionado ao interesse de parte da sociedade, mas ao desenvolvimento e à satisfação dos anseios de todos do grupo. Isso no sentido de que não poderiam os mais poderosos determinar a satisfação de suas vontades em detrimento do bem-estar da sociedade como um todo.

É necessário considerar que o tratamento desigual dos desiguais, na proporção de suas desigualdades, e com respeito a direitos e garantias fundamentais, também é essencial para o alcance do bem comum. Assim, atender às demandas de parte da sociedade, das minorias, é imprescindível para o alcance do bem-estar geral e também é anseio de todos do grupo. Afinal, proporcionar dignidade é condição para o bem comum.

Em contraposição à corrente da sociedade natural, os contratualistas defendem que a sociedade decorre da vontade humana (Platão). O "Estado de natureza" é bélico, guerra de todos contra todos (Thomas Hobbes), por isso os homens firmam contrato social, em decorrência da vontade, transferindo parte da sua liberdade para o Estado social em troca de proteção: no Estado social, a razão supera a paixão.

Para estabelecer um Estado social é necessária a criação de leis, visando à harmonia e à segurança. Por isso, na visão de Thomas Hobbes, a sociedade deve ser preservada a qualquer custo: sem a sociedade, não haveria segurança. A sociedade nasceria com o Estado, pois não existe primeiro a sociedade e depois o poder.

A ideia de que o governo mantém a paz leva à tendência absolutista, porque defende que o Estado não pode sofrer limites, uma vez que tem a incumbência de preservar a paz social. Além disso, leva a crer que seria melhor o mau governo que o estado de natureza.

Para Locke, o homem em estado de natureza não é agressivo, mas enfraquecido, e o contrato social é um pacto de consentimento para a proteção da propriedade e preservação dos direitos.

Da mesma forma, Rousseau defende que, em seu estado primitivo, o homem é bondoso, pacífico e cordial, mas, a partir da manifestação da vontade, surge a sociedade a fim de proteger pessoas e bens.



Observação

Aristóteles é considerado por muitos o criador da ciência do Estado, porque pesquisava fatos e comparava dados históricos para lidar com seu objeto de estudo. Já Platão buscou no mundo das ideias o conceito de Estado ideal, como deveria ser (ao contrário de Aristóteles, que estudou a prática, a realidade).

A sociedade decorre da natureza humana, da vontade e da inteligência humanas, dependendo da convivência pacífica de seus membros. Tal convivência somente é possível com as normas que estabelecem direitos e limites de atuação de cada pessoa.

Nas palavras de Dalmo de Abreu Dallari (2001), a vida em sociedade traz evidentes benefícios, mas cria uma série de limitações que afetam seriamente a própria liberdade humana. A sociedade evoluiu da família (*celula mater*) para os clãs (grupos familiares), destes para as cidades, destas aos Estados, e daí à nação.

Das nações surgem as comunidades internacionais (globalização). É importante o estudo da sociedade na ciência política, porque o Estado é uma espécie de sociedade, a depender de membros, objetivos e regras (Bastos, 1999).

Antes, as sociedades eram pessoais, formadas por vínculos de parentesco, com práticas religiosas e tradições passadas de geração para geração, sem monogamia ou propriedade privada. Os anciãos governavam e as sociedades eram nômades. Ao se fixar pela prática da agricultura, com o cultivo da terra, surge a ideia da propriedade, da transmissão de patrimônio pela herança, da descendência e do matrimônio.

1.3.2 Ordem social

A ordem social é o conjunto normativo que visa estabelecer convivência harmoniosa entre os indivíduos, para a realização dos interesses individuais e o bem comum. As normas regulam a forma de agir das pessoas e estabelecem sanções para garantir seu cumprimento.

São elas que possibilitam a convivência ao limitar direitos e estabelecer deveres a cada pessoa. O poder confere eficácia às normas, viabilizando a convivência em sociedade.

1.3.3 Dos tipos de sociedade

A família é a sociedade natural, que não decorre da vontade, mas da natureza, com a finalidade de reprodução, afeto, assistência e educação, além do aspecto econômico. Na família se inicia a socialização e se aprendem valores.

As sociedades evoluem de famílias a clãs (grupos familiares); destes para as cidades; delas para os Estados e destes para as comunidades internacionais (pelo fenômeno da globalização, desde o final do século XX).

Há sociedades religiosas, políticas e temporárias (contingentes, para o alcance de certo fim). As pessoas se agrupam para alcançar objetivos diversos, com ou sem a finalidade econômica, por vezes com escopo altruísta, que jamais conseguiriam atingir isoladamente.

Sociedades políticas são complexas e abrigam as demais sociedades, para alcance do interesse público, do bem comum. Elas cuidam da defesa contra inimigo comum e dos serviços indispensáveis à convivência, da manutenção da ordem, preservando as pessoas no enfrentamento dos desafios naturais e nos conflitos com as sociedades rivais. Por isso o poder político se sobrepõe aos demais.

As estruturas econômicas influenciam o poder político, mas é o poder político que elabora as leis, aplica-as e ainda as interpreta para dirimir os conflitos individuais, visando à integração das atividades sociais para atingir o bem comum. Tribos e clãs são sociedades políticas, mas seu melhor exemplo é o Estado, como veremos adiante.

2 A ORIGEM DO ESTADO

A expressão "Estado" para designar sociedade política surge pela primeira vez na obra *O príncipe*, de Maquiavel, em 1513. Afirma Maquiavel no primeiro capítulo de sua obra "Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são ou república ou principado" (Maquiavel, 2020, p. 6).

O termo aparece já nos séculos XVI e XVII em obras francesas e vem do latim *status*, que denota "estar firme", significando situação permanente de convivência e ligada à política (Dallari, 2001, p. 51).

Na Grécia se usava *polis*; em roma *civitas*. Na Idade Média, usavam-se termos como reinado, principado, entre outros, para designar Estado.

Ao usar o termo Estado, Maquiavel referia-se a todos os domínios com poder sobre os homens; os italianos associavam estado a uma cidade independente, por exemplo, *stato di Firenze*.

Como veremos, várias teorias explicam a origem do Estado.

A doutrina teológica acredita na criação divina do Estado, de modo que o poder divino indica a autoridade estatal. Essa ideia fundamenta o Estado absolutista, com o poder ilimitado nas monarquias na Idade Média.

A doutrina do jusnaturalismo defende que o Estado decorre da natureza humana. Haveria, portanto, um direito natural que estaria a preceder o direito positivado pelo Estado: o Estado se origina da sociedade, que se desenvolve e legitima o poder.

O direito natural é o conjunto de regras implícitas na alma humana, inerentes à natureza humana, tais como a autopreservação, a caridade, a solidariedade e a amizade. As normas criadas pelo homem servem para manter a harmonia social, a convivência pacífica dos membros da sociedade. As normas controlam os ímpetos e a violência e buscam o bem comum. Para os jusnaturalistas, o Estado é uma entidade natural e necessária para o alcance do bem comum.

A doutrina do contrato social ou contratualismo surge com Aristóteles na Antiguidade Clássica e se intensifica na Idade Média.

O Estado surge da celebração do pacto de vontade entre os homens, que cedem uma parcela de seus direitos individuais em prol do interesse coletivo. O pacto social criado a partir da razão e da inteligência favorece a criação do Estado, ente personalizado para proteger interesses individuais e alcançar o bem comum.

O homem teria partido de um Estado de natureza (Hobbes) para um Estado social, não por instinto ou por sua natureza, mas por causa de seu interesse e necessidade. Para Hobbes, o Estado é capaz de manter a vida e preservar a segurança, por isso o poder do Estado deve predominar sobre o indivíduo de forma soberana e absoluta.

Segundo Hobbes, em sua teoria política, o poder político do Estado não encontra sua justificativa em poder divino ou na história, mas sim na vontade, em razão do medo de morte violenta e pela esperança de paz (Branco, 2024, p. 76).

John Locke não associa o Estado de natureza à violência, e sim à fragilidade, de modo que, para se desenvolver e proteger sua vida e seus bens, o homem celebra o pacto social.

Para Hobbes, é o Estado que ensina a propriedade e o trabalho, já que o Estado de natureza é de caos e violência. Assim, Hobbes defende que não é a teologia, a natureza humana, nem a tradição que justificam o poder do Estado, mas uma vontade de firmar livremente um acordo recíproco, de subordinação a um soberano, para que o contrato social possa proteger as pessoas de seus próprios instintos e de seus inimigos, atingindo, então, tranquilidade e segurança (Branco, 2024, p. 76). Para Locke, há paz e igualdade em estado de natureza, mas o homem abdica de sua liberdade para se submeter a leis que resguardem seu direito de propriedade.

O Estado deve elaborar a lei e os juízes devem ser imparciais, de modo a garantir paz, segurança e bem-estar do povo, dentro de seu território.

Para Rousseau (1712-1778), no contrato social, o homem cede seus direitos individuais em prol da sociedade política. A soberania não reside no Estado, mas no povo. Rousseau era avesso ao absolutismo e defendia que a solução dos problemas estatais estava em conferir toda legitimidade da ação política à vontade geral (vontade do povo). O Estado seria para Rousseau a personificação da democracia totalitária (Bastos, 1999, p. 8).



Observação

Dalmo de Abreu Dallari afirma que várias das ideias que constituem a base do pensamento de Rousseau são hoje consideradas fundamentos da democracia, como é o caso, por exemplo, da predominância da vontade popular, com o reconhecimento de uma liberdade natural e com a busca da igualdade, que leva, inclusive, à aceitação da vontade da maioria como critério para obrigar o todo, sob o princípio de que todos são iguais (Dallari, 2001, p.18).



Figura 2 – Túmulo de Jean-Jacques Rousseau, no Panteão, em Paris

Pela doutrina da força ou da violência, a origem do Estado se explica pela força dos mais fortes sobre os mais fracos. Assim, seria o Estado uma resultante da desigualdade dos homens em Estado de natureza – instrumento de domínio dos mais fortes sobre os mais fracos, inclusive para a exploração econômica. Já a teoria familiar defende que o Estado resulta da expansão da família. O chefe da família exerce a autoridade social.

E em troca de segurança e proteção, as pessoas cedem direitos ao Estado. Quanto mais cresce o poder coletivo e a complexidade da vida em sociedade, mais são necessárias as decisões dos poderes existentes, aumentando a pressão para a centralização do poder, representada pelo Estado.

Na Grécia, no século V a.C., surge a democracia. O cidadão era o homem grego, que podia participar das decisões políticas. A *polis*, cidade-Estado, era democrática. Na Idade Antiga, o poder político era, então, descentralizado, com várias cidades-Estados autônomas política e economicamente. Em Roma, nas cidades-Estados havia cidadãos que participavam do governo, e, com a expansão do Império Romano, leis foram promulgadas para expandir o território, mas Roma não impunha religião e idioma, somente suas leis.

Na Idade Média, a chamada Idade das Trevas, em que reis e senhores feudais tinham poder justificado pela vontade divina, o poder estava descentralizado em feudos, era difuso (hoje os Estados têm poder concentrado, o que é uma característica do Estado moderno, decorrente da necessidade de centralização do poder). Nesse período, o Estado e a Igreja se misturavam, de modo que o Estado tinha funções éticas e teológicas e justificava o poder do governante pela vontade divina.

O Estado absolutista surge na transição entre o feudalismo para o capitalismo, com a ascensão econômica da burguesia. Os burgueses queriam o poder, que estava nas mãos dos nobres e da Igreja, uma vez que este não atendia aos seus anseios. Havia, assim, concentração de poder na figura do rei, além de seu fortalecimento com grandes exércitos nacionais. Ficavam proibidos os exércitos particulares.

No totalitarismo, um indivíduo ou partido controla a população e faz a doutrinação (por exemplo, nazismo, fascismo). O militarismo é uma característica do Estado totalitário.

O Estado liberal compreende que há direitos humanos inatos. Portanto, o governo deve respeitar esse direito e resolver conflitos quando os direitos dos indivíduos se chocam. O Estado deve incentivar a liberdade, a pluralidade, a diversidade, dando oportunidade e recursos.

O Estado autoritário deve ser combatido, uma vez que esse modelo perpetua a violação de direitos humanos para a preservação de poder.

Em Locke se encontram as fontes do Estado democrático, baseado na vontade de todos, na legitimidade do governo (que se fundamenta no consentimento do povo).

O Estado social deve proporcionar à população serviços como moradia, saúde, educação, segurança etc. Com igualdade de oportunidades, além de intervenções do Estado para proporcionar essa igualdade.



Lembrete

A ciência política estuda o Estado juridicamente (organização e personificação) e sociologicamente (origem e evolução). Com enfoque em: organização, estrutura, natureza e exercício do poder.

2.1 Conceito de Estado: soberania, território, povo

Podemos conceituar o Estado como uma organização política, uma ordem jurídica soberana, que tem como finalidade o alcance do bem comum do povo situado em seu território. Assim, o Estado é uma sociedade política, com personalidade própria; é também pessoa jurídica de direito público interno.

O Estado tem independência em relação aos demais Estados (poder soberano) e se submete às leis que limitam o exercício de seu poder. Pela soberania, produz as leis que devem vincular o povo, dentro de seu território.

O Estado protege o direito, proporciona segurança jurídica e serve como um instrumento de alcance do direito.

2.1.1 Da finalidade e da função do Estado

A finalidade do Estado é o alcance do bem comum, por meio da defesa, progresso, educação, saúde e cultura. O interesse do Estado é a soma dos interesses individuais.

Pela teoria dos fins limitados do Estado, cabe a este a guarda da ordem social, devendo garantir a segurança de seus integrantes. Ele não poderia ter nenhuma outra finalidade.

O Estado tem a finalidade de garantir a liberdade de cada indivíduo para que ela não seja suprimida pelos demais, realizando o bem comum e respeitando os direitos e garantias individuais. Para isso, deve aplicar o direito.

É também sua obrigação promover a cultura, defender o território, o povo e a sua soberania.

A função do Estado é legislar para determinar a limitação do comportamento, com o fim de alcançar convivência harmônica e pacífica; executar as normas para que sejam cumpridas dentro de seu território; e julgar as infrações, exercendo poder coercitivo sobre a sociedade. Já as funções administrativas do Estado se desdobram em áreas como comunicação, transporte, saúde, educação, cultura, economia, desporto, comércio, habitação, assistência e previdência social. Ainda, o Estado tem a função de preservar a segurança interna e externa, mantendo a ordem e a soberania.

2.1.2 Modos de nascimento do Estado

O Estado pode nascer de modo originário, secundário ou derivado.

- **Originário:** nasce do desenvolvimento social, do povo, sem influência externa. Isso ocorreu em Roma e Atenas.
- **Derivado ou secundário:** nasce de fracionamento ou união de outros Estados, ou seja, surge de Estados preexistentes. É o caso de confederações, federações, união real e união pessoal.

Na confederação, há união de Estados independentes para formarem, em caráter permanente, um Estado, com o propósito de defesa contra inimigos externos e preservação da paz internamente. A confederação não extingue a soberania dos Estados que a compõem. Já na federação, a união é restrita e indissolúvel; Estados se unem para formar uma pessoa jurídica de direito público, com soberania, havendo duas ordens políticas: a estadual e a federal.

Quando temos a união real, dois países se unem para formar um só Estado. Cada país conserva a sua autonomia e o novo Estado é governado por uma autoridade em situação permanente. Na união pessoal, dois ou mais Estados são governados por um único monarca, por causa da sucessão hereditária

dos reis ou por convenção (acordo internacional). Tais Estados não perdem autonomia, a união pessoal é temporária, dura até o fim da dinastia.

Na divisão nacional, certa região integrante de um Estado soberano consegue a sua independência. Mas, na divisão sucessória, o Estado que era propriedade do monarca se divide entre seus parentes, formando Estados autônomos, como ocorria na Idade Média, durante o feudalismo.

- **Derivado:** decorre de movimentos exteriores, como colonização, concessão de direitos de soberania (comum na Idade Média) e ação de um governo estrangeiro.

2.1.3 A extinção do Estado

A extinção do Estado ocorre nas seguintes circunstâncias:

- por causas gerais, em caso de falta de povo, poder ou território;
- por causas específicas, como conquistas, emigração, expulsão, renúncia (desaparecimento espontâneo).



Saiba mais

Para se aprofundar no pensamento político e nas ideias de diferentes tipos de Estado, leia a obra *O príncipe*, de Nicolau Maquiavel, em que o autor discorre sobre a necessidade de haver uma estrutura sobre todas as sociedades, para organizar os anseios coletivos, sob pena de anarquia e conflito.

MAQUIAVEL, N. *O príncipe*. São Paulo: Penguin-Companhia, 2010.

2.2 Da classificação do Estado quanto à influência nas relações privadas

O Estado se classifica conforme o seu grau de influência na vida das pessoas em sociedade e nas relações privadas. Vejamos cada espécie de Estado.

2.2.1 Estado absolutista

O Estado absolutista é intervencionista, sem a boa intenção de igualdade absoluta, com o escopo de fazer valer os interesses do próprio governante.

Nesse modelo, o governante concentra funções e não se submete às leis, visto que as cria e as aplica da forma como entende para satisfazer seus próprios anseios.

2.2.2 O Estado liberal

Assume postura de mínima interferência na vida social, propiciando vantagens como o progresso econômico, a valorização do indivíduo e de sua liberdade, o desenvolvimento de técnica de poder, sobrepondo a ideia de poder legal sobre o poder pessoal (Dallari, 2001, p. 277).

É diferente do Estado democrático, que preza pela liberdade do povo e pela participação ou governo da maioria, que participa das decisões do Estado.

Na democracia, o Estado deve não intervir na liberdade do indivíduo e proteger os seus direitos em face da intervenção de terceiros. O Estado liberal busca não constranger direitos individuais, para alcançar a liberdade mediante o incentivo à luta do indivíduo contra a tirania do Estado. Desse modo, prestigia-se o bem-estar da sociedade com o mínimo de intervenção estatal.

No campo econômico, o Estado liberal interfere o mínimo possível em sua regulação, pois é necessário que opere a lei da oferta e da procura, que é econômica – e não jurídica – para definir preços justos e estimular a produção com a modulação dos preços.

O Estado liberal ainda é neutro quanto a questões de religião e formação moral, para que haja liberdade de agir em conformidade com as opções pessoais.

Cabe ao Estado a defesa por meio do exército e a preservação da ordem interna, com força policial e atribuição de dirimir conflitos com a aplicação de leis civis e penais, pelo Judiciário. No entanto, o Estado liberal não interfere em educação, saúde e previdência, os quais devem ser tratados na sociedade civil.

Trata-se do Estado que tem obrigação de se abster, não se intrometer em questões de ordem privada, como se o Estado fosse um mal necessário que, quanto menos atua, melhor faz para a sociedade.

A crítica a essa espécie de Estado é que ele não protege os mais fracos contra as forças econômicas que suprimem direitos basilares, como o do segurado, do consumidor e da classe trabalhadora, por exemplo.

Nas palavras de Dallari (2001, p. 277), no Estado liberal:

a valorização do indivíduo chegou ao **ultra-individualismo**, que ignorou a natureza associativa do homem e deu margem a um comportamento egoísta, altamente vantajoso para os mais hábeis, mais audaciosos e menos escrupulosos. Ao lado disso, a concepção individualista de liberdade, impedindo o Estado de proteger os menos afortunados, foi a causa de uma crescente injustiça social, pois, concedendo-se a todos o **direito** de ser livre, não se assegurava a ninguém o **poder** de ser livre.

Durante a Revolução Francesa, exigiu-se que o Estado não se intrometesse na vida privada, nos contratos, na propriedade, mas o Estado liberal se mostrou injusto para aqueles que nas contratações se submetiam à vontade e ao arbítrio dos que detinham maior poder econômico. O Estado não podia atuar em favor do segurado, do locatário, do consumidor, do empregado, do mutuário.

Contratos com cláusulas abusivas e domínio do mais fraco pelo economicamente mais forte não eram contidos pelo Judiciário, nem por leis protecionistas emanadas do Estado. Por isso, evidenciou-se que em muitos casos a presença do Estado é necessária. Dessa forma, exige-se que o legislativo atue para elaborar leis que coibam violações, e que o Judiciário possa intervir, para revisar ou resolver convenções e contratos que evidenciem cláusulas abusivas.

2.2.3 O Estado social

Com a percepção dos abusos pela diferença de força econômica nas relações privadas, o Estado passa a assumir atividades nos campos econômico, social, previdenciário, educacional etc. A partir dessa atuação, deixa de ser um Estado liberal e é denominado Estado social.

A recessão e o desemprego no século XX evidenciaram que a liberdade para a autorregulação da economia não proporcionava a igualdade e a valorização da justiça. Daí, a atuação do Estado visa coibir os abusos e restaurar certa equidade e, para isso, elabora leis que protegem os mais fracos, os hipossuficientes, regulando a atuação dos contratantes para o restabelecimento de equilíbrio entre as partes.

O problema é que o Estado passa a participar das sociedades, tornando-se empregador, abrigando muitos funcionários públicos e ampliando a burocracia, o que compromete o erário e a eficiência.

A burocracia estatal é um entrave para o desenvolvimento, pois além de se mostrar um administrador insipiente, o Estado, muitas vezes, não tem a consciência de que o erário público pertence ao povo.

Com a desculpa de socorrer os mais fracos nas relações privadas, o Estado passa de absenteísta (como era o Estado liberal, com a atribuição de não interferir nas relações privadas) para um Estado participativo e muitas vezes intromissor em questões que não deveriam ser atribuídas ao poder público.

O Estado como figura paternal não pode retirar do indivíduo sua liberdade e também o esforço para empreender, prejudicando a criatividade e a iniciativa privada. O desenvolvimento ficaria, assim, comprometido. Segundo Bastos (1999, p. 143):

O problema todo cifra-se a compaginar um Estado que, embora necessário em dimensões mais amplas que as a ele conferidas pelo liberalismo clássico, nem por isso chega ao ponto de asfixiar a iniciativa e a criatividade da empresa privada. A esse modelo se dá o nome de Estado social, com isso significando a convivência de um Estado provedor em muitos aspectos, mas ainda assim não castrador do dinamismo da sociedade.

O Estado social deve intervir para proporcionar segurança social, proteção no trabalho, seguro em caso de desemprego, polícia sanitária, moradia e planejamento urbano, educação etc. Ainda intervém na estabilidade dos preços, níveis de empregabilidade, equilíbrio econômico e crescimento, socorro em caso de desastres, intervenções em relações contratuais por meio de normas cogentes, previdência e tributação. Além disso, deve estimular a convivência harmoniosa sem contratações abusivas, estimulando as doações e os eventos culturais.

2.2.4 Estado totalitário

O Estado totalitário era o modelo adotado na Antiguidade, nos grandes Impérios. No século XX, ainda havia Estados totalitários, e até na atualidade há países com esse modelo de Estado.

Como exemplos, podemos citar os Estados nazista e fascista, com o absoluto controle da opinião pública e dos meios de comunicação de massa, com o objetivo de atribuir completo controle ao Estado e a violação dos direitos humanos.

O Estado totalitário absorve todas as manifestações da vida social, suprimindo as liberdades individuais e se envolvendo em todas as esferas da vida privada. Exerce poder político, econômico e social, participando de escolhas relacionadas à religião, profissão, desenvolvimento cultural e artístico, vida familiar, lazer, gostos e preferências.

Nada é estranho ao Estado totalitário: tudo é da sua competência.

Diferencia-se do Estado autoritário, em que o poder político é exercido por uma minoria contra a vontade da maioria (Bastos, 1999, p. 146), pois o Estado totalitário pode não ser autoritário e, por vezes, o Estado autoritário não é totalitário. O oposto do Estado totalitário é o Estado liberal, que assegura a livre-iniciativa e a iniciativa privada.

Como características do Estado totalitário, podemos citar: terror organizado pelo Estado; partido dominante; violação de direitos humanos; noção de que uma única pessoa preservará toda a sociedade; dogmas incontestáveis.

Dessa forma, o Estado impõe leis e controla todas as ações individuais, o comportamento humano, iniciando esse controle pela economia, ao estabelecer quanto cada um deve consumir, o que pode produzir etc.

No Estado fascista, dominado por um partido político de massa, com idolatria ao chefe de Estado e desprezo aos direitos individuais, era exaltado o corporativismo (a colaboração de classes) e a coletividade nacional. Ele surge entre as duas grandes guerras, em 1922, na Itália, como marco inicial do totalitarismo moderno, com exaltação nacionalista, em momento de fragilização da economia devido ao liberalismo decadente.

O fascismo se opunha ao comunismo e ao socialismo, aniquilando oponentes políticos com o controle das informações e dos meios de comunicação de massa. Então, um Estado fascista domina a economia e impede o pluripartidarismo e a liberdade de expressão e de imprensa. Trata-se de um regime de exceção que não reconhece garantias democráticas.

O Estado nazista, regime político vigente na Alemanha, entre 1933 a 1945, como programa do Partido Nacional Socialista, surge em um momento de superinflação, quando o país estava em crise e enfrentava gravíssimos problemas econômicos.

O nazismo prometia combater o liberalismo decadente e o comunismo, além de libertar a Alemanha das cláusulas do Tratado de Versalhes, as quais eram consideradas opressoras. No entanto, o nazismo ainda pregava o racismo, impondo a supremacia de raça, com o assassinato de opositores do regime e todos os que não eram considerados da raça ariana.

Como afirmam Sousa, Garcia e Carvalho (1998, p. 376), "a política imperialista de Hitler tinha por fundamento esse racismo, e também razões geopolíticas, das quais decorria a teoria do espaço vital (*lebensraum*), com vistas à expansão do povo (*volk*) alemão na sua missão civilizadora".

Além de não haver instituições democráticas, estavam presentes a abordagem imperialista e a conquista de outros Estados, por meio de invasões e a prática de genocídio.

2.3 Dos elementos do Estado

Como dito anteriormente, o Estado tem três elementos obrigatórios: povo, poder e território. Analisemos cada um deles detalhadamente.

2.3.1 Do território

O território é a base geográfica do Estado; a área que está sob sua jurisdição. Trata-se de elemento material e essencial, onde o Estado exerce sua soberania, excluindo a interferência de outros Estados.

Não há Estado sem território (Dallari, 2001, p. 89), isto é, antes de haver território, um grupo de pessoas pode constituir uma nação, mas isso não indica poder político: é uma nação sem território. O território é a área delimitada por fronteiras, águas, ar e subsolo. Nenhum país estrangeiro pode praticar atos coativos no território nacional. Há impenetrabilidade da ordem jurídica estatal – em cada Estado está a vigor a sua ordem jurídica.

As leis de um país vigoram, em geral, dentro de seu território, mas esse princípio não é absoluto, pois a própria lei pode determinar a aplicação de normas de outro Estado soberano, em casos específicos, como faz a nossa Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. E é no território que o Estado exerce o poder de elaborar as leis e exigir seu cumprimento, conforme o princípio da territorialidade.

O direito internacional estabelece o princípio da não intervenção. O princípio da territorialidade, no sentido de que as leis somente valem dentro do seu território, é relativizado, como dissemos, pela aplicação de leis alienígenas, conforme previsão do próprio ordenamento jurídico do Estado soberano. Por exemplo, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prevê a aplicação das leis vigentes no domicílio da pessoa, para dirimir questões relacionadas a direitos da personalidade e direito de família. Estados fazem concessões recíprocas, para a aplicação de leis estrangeiras, para a melhor resolução dos conflitos, sem que isso viole a soberania.

O Brasil tem território de 8,5 milhões de km² e é o 5º maior país do mundo, formado por solo, subsolo e espaço aéreo, mar territorial, navios e aeronaves de guerra (onde se encontrem), navios mercantes em alto-mar, aeronaves comerciais sobrevoando o espaço livre e embaixadas.

As fronteiras entre os países são naturais, compostas de acidentes geográficos, ou artificiais, quando criadas pelo homem. Quando há rios ou lagos nas zonas limítrofes dos Estados, o território de cada um vai até a metade da superfície líquida.

A plataforma continental é também parte do território e consiste no solo coberto pelo mar em estreita continuação às terras continentais. O solo marinho tem idêntica constituição geológica à dos terrenos não cobertos pela água. O interesse econômico nessa região é enorme, justamente pela possibilidade de exploração de riquezas. O direito internacional é a área que discute a dimensão da plataforma continental.

No mar territorial (12 milhas a partir da terra), o Estado exerce soberania plena, podendo explorar solo e subsolo marinhos. Já na plataforma continental (200 milhas a partir da terra), pode haver exploração da fauna, da flora e dos minérios do solo e do subsolo, mesmo que não lhe pertençam as águas.



Saiba mais

A respeito da proibição a qualquer Estado de se apossar, no todo ou em parte, do espaço ultraterrestre, em prol da paz mundial e da segurança dos povos, leia a Declaração dos Princípios Jurídicos Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, aprovada em 1963; e o Tratado do Espaço Exterior, de 27 jan. 1967, ambos da ONU:

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. *Declaração dos Princípios Jurídicos Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico*. 13 dez. 1963. Disponível em: <https://tinyurl.com/mr2ckvkx>. Acesso em: 1º abr. 2025.

NASA. *Treaty on principles governing the activities of states in the exploration and use of outer space, including the moon and other celestial bodies*. Moscou, Londres e Washington, 27 jan. 1967. Disponível em: <https://tinyurl.com/3p3wjth5>. Acesso em: 1º abr. 2025.

2.3.2 Do povo

Povo é o conjunto de pessoas vinculadas a certo ordenamento jurídico, ou seja, é o conjunto de nacionais de certo Estado, titular da soberania do Estado.

Já população tem conceito diferente de povo, uma vez que população considera a totalidade de pessoas que se encontram em certo Estado, em um determinado momento, independentemente da nacionalidade (a população soma nacionais e estrangeiros).

Desse modo, o povo é formado somente pelos nacionais, os quais podem ser cidadãos (pessoas com direitos políticos).

Pessoas com cultura comum, mesma religião, língua ou costumes formam uma nação. Em uma nação, há traços comuns, sejam históricos, culturais ou biológicos, e sua formação se dá naturalmente, por laços de sangue, idioma, cultos comuns, tradições compartilhadas e sensação de unidade e pertencimento. Trata-se de união moral, sem o elemento coercitivo governamental e jurídico.

As nações influenciam a criação e a transformação de Estados, daí a expressão Estado nacional.

O Estado não deve ser conceituado como nação politicamente organizada, porque há Estado sem nação. Existem Estados africanos que, anteriormente, eram colônias europeias, cujo povo é composto de várias nações, oriundas de diversas tribos, com diferentes costumes.



Observação

O Brasil é exemplo de Estado que foi criado antes de haver nação, pois tornou-se independente de Portugal por processo político. A identidade nacional surge posteriormente à criação do Estado.

Nacionais

Em face do Estado, o indivíduo pode ser nacional, estrangeiro ou apátrida.

Os nacionais integram a sociedade política do Estado, por isso a nacionalidade é um vínculo jurídico, que decorre da decisão de cada Estado sobre a definição para considerar alguém parte do povo.

Cada Estado define quem terá nacionalidade, conforme o critério adotado:

- **Jus soli:** por esse critério, tem identidade nacional somente quem nasce no território;
- **Jus sanguinis:** por esse critério, tem identidade nacional quem descende de pessoas que nasceram no território.

No Brasil, adota-se o critério do *jus soli*, com algumas ressalvas.

Assim, são brasileiros natos:

- quem nasce no território brasileiro, desde que não se trate de filho de estrangeiro cujos pais estejam a serviço de seu país de origem;
- quem nasce fora do território brasileiro, filho de pai ou mãe brasileiro, desde que qualquer um deles esteja a serviço do Brasil;
- quem nasce fora do território brasileiro, filho de pai ou mãe brasileiro, que não esteja a serviço do Brasil, desde que venha a residir no Brasil e opte pela nacionalidade brasileira.

São brasileiros naturalizados:

- os que adquirem, na forma da lei brasileira, a nacionalidade brasileira;
- estrangeiros que residem há mais de 15 anos no Brasil, sem condenação penal, que requeiram a nacionalidade brasileira.



Observação

Para a naturalização de pessoas nascidas em países de língua portuguesa somente se exige residência por um ano ininterrupto no Brasil, além de idoneidade moral.

Portugueses que residem permanentemente no Brasil, desde que haja reciprocidade em favor dos brasileiros, têm direitos inerentes aos brasileiros natos, com as ressalvas da CF. São privativos de brasileiros natos os cargos de: presidente da República, vice-presidente, presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), carreira diplomática e oficial das Forças Armadas.

Considerando que cada Estado decide quem terá nacionalidade, pode-se afirmar que é concedida unilateralmente. Por isso há pessoas com dupla nacionalidade, os binacionais.



Observação

Como exemplo de binacional, um brasileiro nato que tem avós poloneses pode ter nacionalidade brasileira e polonesa, porque a Polônia adota o *jus sanguinis* e o Brasil adota (com ressalvas, como vimos) o *jus soli*.



Lembrete

Os nacionais podem ou não ter cidadania, que é o direito de exercício das prerrogativas políticas. Cidadão é o nacional no pleno exercício dos direitos políticos. Lutas pelo direito ao voto e pela igualdade, bem como a valorização da democracia levaram à proximidade das expressões **povo jurídico** e **povo politicamente ativo**.

Estrangeiros

O estrangeiro é aquela pessoa que está dentro do território de um Estado, por diversas razões, mas não é nacional e está vinculado a outro Estado. Assim, o estrangeiro deve se submeter à legislação do Estado em que se encontra e também goza dos direitos e garantias individuais. A dignidade da pessoa humana não seleciona o indivíduo digno de tutela, daí tal princípio se estender à proteção de todos.

As restrições que existem se dão em relação a direitos políticos ou atividades que interfiram na segurança nacional.

Apátridas

São pessoas que não têm nacionalidade, ou a perderam antes de adquirir uma nova, ou seja, é o indivíduo sem filiação a qualquer Estado, privado da proteção jurídica que o Estado poderia lhe conceder, como direitos políticos, para a participação na formação da vontade estatal.

Não se pode questionar o direito de todos à proteção da dignidade da pessoa humana, princípio previsto no art. 1º, III, da CF/1988.

2.3.3 Do poder

O poder é compreendido como a autoridade para estabelecer comportamentos indispensáveis para o alcance do bem comum, escopo do Estado.

Não se trata de força física, que suprimiria a vontade do destinatário, nem de convencimento, ou persuasão, e, sim, coerção, pressão para a realização de certa conduta sob pena de sanção, para o exercício regular das prerrogativas do Estado que precisa alcançar as finalidades sociais (Bastos, 1999, p. 75).

Assim, o poder político é aquele exercido pelo Estado e em favor do povo.

É pelo poder que se estabelece a ordem, a organização e a paz social. Sem a elaboração de leis passíveis de sanção pelo seu descumprimento, reinaria o caos, a desordem e a violação de direitos. Ele é indispensável para a convivência harmônica e pacífica.

Embora em organizações antigas, como as familiares e os clãs, o poder se baseasse na força física, na vingança pessoal e, posteriormente, na questão econômica ou religiosa, hoje ele não deve decorrer desses fatores. O poder é fruto de acordo entre as pessoas para impedir a anarquia.

É certo que o poder do Estado não elimina outros poderes, como os econômicos, religiosos e sindicais, que continuam operando na ordem política. A diferença é que o poder do Estado tem força coercitiva, que subordina os demais poderes pela possibilidade de aplicação de sanção.

Por isso, o poder do Estado é também jurídico, o qual possibilita a elaboração das leis, a sua aplicação e a imposição de sanção para aqueles que não aceitam se submeter às leis.



Observação

O estrito cumprimento das leis, o respeito ao ordenamento jurídico, confere segurança jurídica pela certeza de que haverá sanção para inadimplemento contratual, atos contrários à lei e violações ao dever de exercício regular do direito.

2.3.4 Soberania

A soberania é a qualidade suprema do poder, a prerrogativa de elaborar normas, de cumprimento obrigatório, dentro de seu território. Faz parte de seu arcabouço o poder de exigência de cumprimento das normas, por meio de coerção, pois ao Estado cabe a aplicação de sanção pelo descumprimento das leis.

No plano internacional, a soberania se refere ao poder de se relacionar com outros Estados sem se submeter à vontade e ao ordenamento jurídico de outro país (Dallari, 2001, p. 83). Assim, o poder soberano não se subordina à autoridade estrangeira, salvo pelo consentimento, expresso em tratado.

No entanto, é importante ressaltar que a soberania não é um poder absoluto, condiciona-se à ordem econômica, social, demográfica e tecnológica, entre outros fatores internos; e, na ordem externa, limita-se pela soberania dos demais Estados, bem como pela ordem jurídica internacional, que pressionam por meio de tratados, pactos, conferências e convenções cujas violações podem resultar em sanções econômicas que prejudicariam o povo.

A convivência pacífica e a colaboração entre os Estados, assim como preocupações comuns com questões como alimentação, energia, tecnologia, meio ambiente, clima e saúde impõem uma interdependência entre os Estados. Guerras, crime organizado, poluição e violações de direitos humanos devem levar a uma cooperação que somente poderá ter bom êxito diante do empenho de Estados democráticos que prezam pela proteção da dignidade humana.

Ainda que com tais limitações, a soberania é o maior poder que pode haver internamente; no plano internacional, ela impede a dominação por outro Estado.

Enquanto a comunidade internacional não tiver poder de atuação, os Estados são protagonistas na organização política e no exercício do poder. Idealmente, uma organização internacional composta somente por Estados democráticos deveria conter violações aos direitos humanos, sem que a soberania se colocasse como barreira para a preservação da dignidade da pessoa humana (Rosenthal Zisman, 2005, p. 133).

3 CONSTITUIÇÃO E PODER CONSTITUINTE

3.1 Conceito de constituição

Todo Estado tem uma constituição. Em sentido amplo, constituição é uma estrutura e, portanto, todo ente tem a sua constituição. Já em sentido material, a constituição é o conjunto de forças políticas, econômicas e ideológicas que formam a realidade social de certo Estado.

Pode-se definir constituição, pelo seu conteúdo, como o conjunto de normas que disciplinam a forma de Estado, a forma de poder, o modo de aquisição e de exercício do poder, a separação de poderes, e os direitos e as garantias fundamentais.

A constituição é o primeiro documento jurídico de um Estado e serve de fundamento de validade para todas as demais normas. É a lei fundamental do Estado, hierarquicamente superior a todas as outras leis, na chamada pirâmide normativa (escala hierárquica das leis), de Hans Kelsen.

Formalmente, por se tratar de uma lei estruturalmente superior a todas as outras, ela é um conjunto de normas elaboradas por assembleia constituinte ou poder reformador, com supremacia sobre toda a ordem jurídica. Tudo o que consta na constituição é hierarquicamente superior a qualquer outra norma, dita infraconstitucional.

As leis infraconstitucionais contrárias às normas constitucionais passam por controle de constitucionalidade, em abstrato ou de modo concreto. No caso concreto, em qualquer instância do Poder Judiciário, quando, ao decidir sobre certa ação, o juiz ou o tribunal declara a inconstitucionalidade de certa lei; e, em abstrato, quando o STF decide sobre a sua constitucionalidade em ações específicas, previstas para essa finalidade.

3.2 Poder constituinte

O poder constituinte é o poder de criar ou de alterar uma constituição.

Todo povo tem o direito de fixar os fundamentos da sua organização. Para isso, cria normas que estão no ápice da pirâmide normativa, ou seja, as normas constitucionais.

Desse modo, o poder constituinte é fonte de produção normativa para a formação das regras e princípios basilares para a convivência em sociedade.

3.2.1 Poder constituinte originário

O poder constituinte originário é aquele que cria a constituição. É inicial. Por isso, somente é exercido em casos excepcionais. É a execução do direito do povo de se autoconstituir, para criar ou renovar integralmente a ordem jurídica.

O poder constituinte originário é nomeado pelo povo. Assim, ele é ilimitado, salvo pelos limites éticos e morais; pela pressão de outros Estados soberanos com os quais firmou pactos e tratados; pelo direito internacional público e pela comunidade internacional. Caracteriza-se também por ser

incondicionado, porque não há regras que disciplinem sua criação. Para alguns, o limite seria o direito natural, suprapositivo, relacionado à ética e aos direitos humanos.

O fato é que o poder constituinte originário não encontra regulação jurídica, normativa, justamente por representar um rompimento com a ordem jurídica anterior. Trata-se de fenômeno não jurídico, mas sociológico e político, que é viabilizado por um ideal de direito que deverá ocupar o espaço do direito que se aboliu. É poder de fato, e não de direito (não se limita pelo direito). Ele exerce a reformulação incondicional e desvinculada da situação anterior, da ordem jurídica, social, econômica e política.

O poder constituinte originário exerce a soberania, ao contrário de órgãos descentralizados ou funções do poder (executivo, judiciário e legislativo), os quais exercem sempre um poder controlado e limitado pela própria lei.

Dessa maneira, o poder originário não se vincula à ordem anterior, é ilimitado, implica ruptura da ordem jurídica vigente. Por isso, diz-se que é revolucionário, representa uma nova ordem jurídica enquanto persistem, obviamente, o povo e o território, garantindo a continuidade do Estado, com alterações em suas instituições (nova composição, nova ordem).

Importante notar que a nova ordem constitucional não rompe, necessariamente, com os tratados internacionais, porque a comunidade internacional conta com a permanência da identidade de seus membros.

Nas democracias, o poder constituinte pertence ao povo, que é o titular; os constituintes, então, devem somente exercer tal poder em nome do povo. Quando esses constituintes são escolhidos democraticamente, por eleições livres, há uma assembleia nacional constituinte, é o exercício democrático do poder constituinte. Trata-se de autêntica e real manifestação popular.

Quando os representantes passam a defender interesses de uma minoria, e não do povo, há o que se chama de oligarquia e autoritarismo.

Observação

Nas ditaduras, por exemplo, o poder se exerce de modo unilateral e por meio da força, com a criação de atos institucionais, como eram chamados no Brasil no período ditatorial (na Idade Média o termo usado era "Cartas").

Nos regimes autocráticos há opressão que submete o povo ao cumprimento das leis; na democracia, há consentimento do povo e liberdade de expressão.

Por não se submeter ao direito, o poder constituinte originário não segue norma para a convocação da assembleia nacional constituinte, nem para o processo legislativo. Ele se ocupa de um poder extraestatal, autônomo.

Há quem defenda que as assembleias constituintes deveriam ser formadas somente por cidadãos não vinculados a partidos políticos. De qualquer modo, no sistema representativo pode haver a participação direta, mediante a submissão da aprovação das normas a um referendo popular, perfazendo um sistema misto de elaboração da constituição.



Lembrete

Nas democracias, o poder constituinte pertence ao povo, que é o seu titular; os constituintes devem somente exercer tal poder em nome do povo e constituintes devem refletir autêntica e real manifestação popular.

3.2.2 Poder constituinte derivado ou reformador

As primeiras constituições foram criadas com a pretensão de eternidade. Ocorre que a evolução social impede a imutabilidade, justamente pela necessidade de modificações que adaptem a constituição às novas realidades.

O poder constituinte derivado ou reformador é exercido no Brasil pelo Congresso Nacional e tem o objetivo de alterar a CF. É secundário, condicionado às regras previstas na Constituição. Portanto, deriva do poder originário, por isso é limitado. Ainda assim é entendido como poder constituinte porque seu produto são normas constitucionais, hierarquicamente superiores a todas as outras.

Contudo, o poder constituinte derivado não tem inicialidade, não instaura nova ordem jurídica. O seu objetivo é a adaptação da constituição aos fatos sociais, ao desenvolvimento, o que também ocorre por meio de interpretações, como veremos adiante, para adequar a constituição à realidade.

Assim, há limites processuais (sobre competência, iniciativa, quórum de aprovação etc.), circunstanciais e materiais.

Os limites materiais são as cláusulas pétreas: forma federativa; voto direto, secreto, universal e periódico; separação de poderes; direitos e garantias individuais. Já as chamadas limitações circunstanciais se referem à intervenção federal, Estado de sítio e Estado de defesa. Nesses casos, não pode haver emenda constitucional.



Observação

Como exemplo de limite processual do poder constituinte, somente podem propor emenda constitucional as pessoas previstas no próprio texto constitucional.

Para a aprovação das emendas constitucionais, as votações são realizadas em dois turnos em cada casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Podem ser iniciadas por um terço dos Deputados Federais.

A aprovação é por quórum qualificado, assim, a emenda constitucional é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e deve ser aprovada por 3/5 dos votos dos deputados e dos senadores.

A própria Constituição dificulta a atuação do poder constituinte reformador, para que se respeite seu caráter rígido.

Por isso a elaboração de emenda constitucional é mais complexa que o processo legislativo ordinário. Assim, pela rigidez, confere-se estabilidade à ordem jurídica. Cada país cria o seu próprio critério de reforma da sua constituição, que será mais, ou menos rígida em conformidade com a maior ou menor complexidade de alteração. Muda, por exemplo, o quórum de aprovação da emenda constitucional, conforme a previsão constitucional de cada Estado soberano.

A ordem jurídica deve ser dinâmica, refletindo a realidade social, de modo que suas normas não percam a eficácia e continuem a ser observadas pelas pessoas. Ela deve sempre acompanhar o desenvolvimento do Estado.

Somente nas ditaduras, em que há excesso de rigidez das normas, não ocorrem reformas naturais e pacíficas. Nesse caso, muitas vezes, ocorrem revoluções, transformações radicais e violentas, para mudar a estrutura política, econômica e social. O risco é que a revolução, típica de situações extremas, possa ensejar a arbitrariedade, ao destruir a ordem anterior, trazendo, ainda, insegurança jurídica.

Dalmo de Abreu Dallari (2001, p. 143) escreve que, embora a revolução seja contrária à ordem jurídica vigente, justifica-se como uma exigência do próprio direito. Mas para ser legítima, deve decorrer de real necessidade, o que acontece quando há desacordo profundo entre a ordem jurídica atual e aquela que deveria ser a realidade social. A revolução deve ser, ainda, útil, processando-se de modo eficaz para o alcance dos objetivos almejados, caso contrário, haveria a destruição da ordem atual sem a colocação de outra mais adequada. Deve-se buscar a melhoria para que seja justa a substituição da ordem atual.

A diferença entre revolução e golpe de Estado é que a primeira parte de forças sociais com o apoio ou não das forças armadas, com manifestação violenta para mudar o regime político, a ideologia dominante e as leis, as instituições e o governo; já o golpe de Estado é imposto de modo violento pelos próprios governantes para permanecerem no poder, ou por terceiros, com o apoio das forças armadas.

Nas palavras de Sousa, Garcia e Carvalho (1998, p. 247), o golpe de Estado é:

ação violenta, rápida e eficaz, praticada por grupo comandado por um chefe, que visa a apoderar-se do poder político, ou, nele estando, rompe ostensivamente a legalidade e, mediante instrumentos de força, busca determinados objetivos.

O golpe de Estado, como ocorreu na França, com Napoleão Bonaparte, em 1798, e na Itália, com Mussolini, em 1922, é caracterizado pela circunstância em que o executivo toma poderes do legislativo e até do judiciário, com o apoio de parte das forças armadas, impondo carta constitucional de caráter autoritário.



Lembrete

A diferença entre revolução e golpe de Estado é que a primeira parte de forças sociais com o apoio ou não das forças armadas, com manifestação violenta para mudar o regime político; o segundo é imposto pelos próprios governantes para permanecerem no poder, com auxílio de parte das forças armadas, ou por terceiros, para a tomada violenta do poder.

3.2.3 Poder constituinte decorrente

O poder constituinte decorrente é o poder de cada estado brasileiro de criar a sua própria constituição estadual, para organizar e estruturar os poderes do Estado. É importante ressaltar que municípios não têm poder constituinte decorrente.

A função constitucional que o poder constituinte exerce tem natureza complementar, é secundário, derivado, condicionado.

O poder constituinte decorrente é criado por outro poder, o poder constituinte originário, ao qual se subordina. A CF impõe limites expressos e implícitos para o exercício do poder constituinte decorrente. Desse modo, não existe um poder constituinte supranacional, para a criação de constituição a ser aplicada a vários países.

3.2.4 Poder constituinte difuso ou de mutação

O poder constituinte difuso ou de mutação altera a interpretação, e não o texto da CF. O STF faz a interpretação em última instância.

O desenvolvimento progressivo da jurisprudência, bem como os usos e costumes alteram a constituição para adaptá-la às novas realidades.



Lembrete

Sendo a CF/1988 rígida, exige-se, para a emenda constitucional, discussão e votação da proposta em dois turnos; aprovação nas duas casas do Congresso por maioria de três quintos; e ser proposta por um terço dos membros da Câmara ou do Senado, pelo presidente da República ou por mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

3.3 Liberdades públicas

Liberdades públicas são direitos individuais oponíveis em face do Estado de Direito, isto é, o Estado soberano que se submete às leis, e em face dos demais indivíduos. Elas constam das constituições por seu valor e por causa da necessidade de garantia.

Em um primeiro momento, a expressão **liberdades públicas** é menos abrangente que **direitos fundamentais**, por não incluir os direitos sociais, mas tão somente os direitos de defesa do indivíduo perante o Estado.

As liberdades públicas limitam o poder do Estado soberano para que este não invada a esfera jurídica individual.

Ao mesmo tempo que a lei confere ao Estado ferramentas para atuação, ela também o impede de se intrometer nos interesses individuais. Daí falar em prestações negativas do Estado, obrigação de não fazer, não se intrometer na esfera individual. Isto é, o Estado deve se abster de atos que causariam essa interferência.

Com a evolução das liberdades públicas, o Estado passa a ter também a obrigação de fazer os chamados deveres de prestação, assim, ele tem de se omitir para não ofender interesses individuais, garantindo a vida, a liberdade e a propriedade, por exemplo, bem como agir para evitar violações.

3.3.1 Evolução histórica das liberdades públicas

A evolução histórica das liberdades públicas foi muito lenta. No início, o poder do Estado era ilimitado. Não havia a ideia de indivíduo.

Os direitos começaram a surgir com os pactos que os reis da Idade Média firmavam com seus súditos, para que estes o mantivessem no poder: havia concessões a alguns estamentos sociais em troca da confirmação da supremacia do rei.

A carta mais famosa é a *Magna Carta Libertatum*, conferida pelo rei João Sem Terra aos nobres ingleses, em 1215. O rei estava enfraquecido em razão de derrotas militares. Foi nesse mesmo ano que o *habeas corpus* foi criado, por exemplo, como expressão da liberdade física.

Habeas corpus, segundo Bastos (1994, p. 80):

É a mais destacada das medidas destinadas a garantir a liberdade. Tem ele a finalidade de assegurar a fruição da liberdade no que ela tem de preliminar ao exercício de todas as demais liberdades. É dizer, o direito do indivíduo a não sofrer constrição na sua faculdade de locomover-se provinda de ato de violência ou coação ilegal. As raízes deste instituto encontram-se na Magna Carta de 1215, sendo posteriormente confirmado em outros documentos importantes do direito inglês. Celso Ribeiro Bastos.

O processo histórico sofreu avanços e recuos.

Houve conquistas decisivas na Inglaterra, no século XVII. Depois da guerra do rei com o parlamento, confirmaram-se os poderes do parlamento e o rei se enfraqueceu. Surge, então, em 1688, a petição de direitos.

São fontes importantes das liberdades públicas o pensamento iluminista da França, do século XVIII, e a Independência Americana. E, hoje, constituições democráticas incluem um rol de direitos fundamentais que englobam liberdades públicas, ao lado de direitos históricos e sociais.

Os direitos fundamentais reconhecidos e garantidos pelas constituições são herança das primeiras declarações de direitos do final do século XVIII.

O fundamento humano dos direitos era o que se ressaltava nas declarações de direitos. Assim, havia a noção do caráter jusnaturalista desses direitos, como se fossem inerentes à natureza humana, anteriores à previsão no direito positivado do Estado.

Havia a crença religiosa e filosófica que justificava o direito de resistência contra a tirania e a quebra do pacto rei-reino, por falta de respeito do rei aos direitos dos súditos. No jusnaturalismo, fonte de inspiração das declarações de direitos, os direitos do homem são vistos como inatos, como verdade evidente, anteriores à lei, ao direito positivo.

Em um primeiro momento, os direitos arrolados nas declarações até conflitavam com os direitos constitucionalmente previstos: as declarações consagravam regras jusnaturalistas, direitos que decorrem da essência do homem, enquanto vários desses direitos nem estavam previstos no ordenamento estatal interno, que trazia não a enunciação de grandes princípios do direito natural, mas a concreta organização do poder por meio da positivação das normas, as quais eram as únicas juridicamente exigíveis.

O jusnaturalismo do século XVII, que inspirou as declarações de direitos do século XVIII, era diferente do jusnaturalismo medieval, porque já não se apoiava na crença em duas verdades, uma revelada e a outra conquistada pela razão. O novo direito natural poderia ser concebido mesmo sem a crença no poder divino, possuindo caráter puramente racional. O direito natural seria uma qualidade moral, decorrente da essência humana. Jorge Miranda (1998, p. 22) declara:

Observa-se que, ao contrário do que, por vezes, se julga, não se trata apenas de proclamar solenemente direitos subjectivos anteriores e superiores ao poder público. Eles são, simultaneamente, afirmados (com ou sem clara percepção disso) como princípios objectivos e institucionais. Os direitos do homem são as bases do Estado (preâmbulo da Declaração de Virgínia) e uma sociedade em que falte a sua garantia não tem Constituição (art. 16º da Declaração de 1789).

A partir das declarações, desenvolveu-se a tendência a fixar valores e preceitos que deveriam estar contidos em qualquer constituição.

Afirma José Afonso da Silva (2010, p. 149):

O reconhecimento dos direitos fundamentais do homem, em enunciados explícitos nas declarações de direitos, é coisa recente, e está longe de se esgotarem suas possibilidades, já que cada passo na etapa da evolução da Humanidade importa na conquista de novos direitos.

Trata-se, portanto, de um processo que desencadeou a tendência de positivação de valores e preceitos fundamentais, mas que não se demonstrou estático, podendo evoluir com o desenvolvimento da humanidade.

Como as declarações carregam autoridade que não depende de processo legal, em sua base está a crença de um direito natural, que nasce com o homem e é inseparável da natureza humana (Dallari, 2001, p. 206).

O objetivo das declarações era impedir a tirania dentro de cada nação. Assim, o cidadão passava a ser sujeito de direito, sujeito de proteção internacional e supraestatal por sua condição humana.

As declarações de direitos representavam, dessa forma, a resposta a um anseio de proteção. A positivação das declarações nas constituições, que se iniciou no século XVIII com as Revoluções Americana e Francesa, tinha como escopo proteger direitos. Tal estabilidade faria com que a variação do direito positivo, no tempo e no espaço, não atingisse os direitos intrínsecos à natureza e ao espírito humanos. Flávia Piovesan (2023, p. 157) expõe que "no final do século XVIII e início do século XIX, o discurso dos direitos humanos foi uma resposta contestatória ao Absolutismo".

As declarações tinham essa natureza, somente "declaravam" e não instituíam, com a ideia de que os direitos eram decorrentes da própria natureza humana. Elas eram gerais, abstratas e universais, decorrentes da filosofia racional.

As primeiras declarações eram individualistas, não contemplavam direitos coletivos, como o direito de associação ou de reunião. No entanto, hoje, as liberdades públicas têm configuração mais complexa que no fim do século XVIII.

O liberalismo quis assegurar liberdade contra o Estado, garantindo a vida, a locomoção, o direito de expressão do pensamento e de propriedade, e efetivar a participação do indivíduo na vontade geral do Estado. Era a consagração do governo democrático.

Já os séculos XIX e XX trouxeram novas necessidades: os direitos clássicos persistiram, mas deixaram de ser absolutos.



Observação

Como exemplo da relativização dos direitos, o direito de propriedade, que somente se limitava por outro direito de propriedade, passa a se limitar pela função social, quando se percebe que a propriedade afeta não somente o dono, mas todo o grupo social. A propriedade rural deve ser plenamente aproveitada, sob pena de prejuízo à produção de alimentos que afeta toda a sociedade, inclusive com a crise de empregos.

Pela noção de função social, o direito somente existe na medida em que esteja a desempenhar uma função em favor de toda a sociedade, com produtividade, moradia, geração de emprego ou proveito. O seu uso não pode ser abusivo, deve ser regular.

É importante ressaltar que todo direito é relativo, devendo ser limitado à preservação de outros direitos igualmente tutelados.

Hoje, com a evolução do direito, o indivíduo é protegido contra ao ação do Estado e também contra outros indivíduos ou grupos de pessoas.

O empregador, por exemplo, não pode se valer de seu poder econômico para influenciar a religião do empregado ou seu posicionamento político. Portanto, o Estado deve reprimir os abusos, mediante leis e decisões judiciais, para que grupos economicamente mais fortes não oprimam direitos individuais.

A evolução fez com que se reconhecesse o grupo, atenuando direitos antes considerados absolutos em favor do indivíduo. Desse modo, a família, as associações profissionais, culturais e recreativas, bem como associações religiosas, encontraram proteção constitucional.

Como dissemos, o Estado tem a obrigação de fazer, de prestação, superando a sua obrigação de neutralidade, originária, diante das desigualdades sociais. Além da igualdade formal, no texto da lei, deve haver a igualdade material, em que há o direito de exigir do Estado meios para o tratamento digno. Isso significa que o Estado passa a intervir na ordem social e econômica, para alcançar a justa distribuição dos bens, com o objetivo de proporcionar a todos a fruição dos direitos.

Isso se dá com a atuação do Estado na regulamentação da liberdade individual, garantindo direitos à parte mais fraca no contrato (como o segurado, o consumidor, o mutuário) e as proteções da lei ao aderente, nos chamados contratos de adesão, ao inquilino que deseja propor uma ação renovatória etc.

Essa é uma forma de limitar a liberdade em favor da igualdade, nos contratos e no gozo da propriedade. O objetivo é conferir segurança ao indivíduo. Não se trata de privar de liberdade a pessoa, o que feriria de morte a criatividade, o progresso e o desenvolvimento, mas de restabelecer o necessário equilíbrio e defender a igualdade entre pessoas.

Desse modo, liberdades clássicas e direitos sociais devem conviver harmoniosamente para que haja ao mesmo tempo liberdade de escolha e proteção.

As liberdades públicas são de interesse do Estado e também da comunidade internacional, daí as declarações e pactos internacionais para proteger o estrangeiro em face da autoridade do Estado em que se encontre. É necessário proteger cada pessoa contra a opressão de seu próprio Estado e consagrar uma concepção universalista dos direitos do homem.

Porém, ainda não há acordo sobre quais direitos devem ser protegidos. Ideologias, radicalismo religioso e realidades econômicas e políticas diversas comumente ainda atingem direitos de crianças, minorias étnicas, mulheres etc.

3.3.2 A Declaração Francesa

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, consiste no mais importante reconhecimento dos direitos individuais, por seu impacto e influência na consagração desses direitos.

José Afonso da Silva (2010, p. 157):

Os autores costumam ressaltar a influência que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada pela Assembleia Constituinte francesa em 27.8.1789, sofreu da Revolução Americana, especialmente da Declaração da Virgínia, já que ela precedeu a Carta dos Direitos, contida nas dez primeiras emendas à Constituição norte-americana, que foi apresentada em setembro de 1789. Na verdade, não foi assim, pois os revolucionários franceses já vinham preparando o advento do Estado Liberal ao longo de todo o século XVIII.

As características do documento são a universalidade e o seu cunho teórico e racional. A Declaração Francesa é válida para toda a humanidade.

O racionalismo era próprio do pensamento francês, fornecendo base teórica para as proclamações das declarações de direitos inglesas. Rousseau e outros diversos autores influenciaram a elaboração da Declaração, como Montesquieu. É desse autor a desconfiança do poder que remete à separação de funções. Economistas que admiravam a livre-iniciativa em matéria econômica também influenciaram a declaração. Voltaire trouxe a ideia de tolerância religiosa.

A primeira frase da declaração é a mesma primeira frase da obra *Do contrato social*, de Rousseau: "Os homens nascem livres (...)"

Rousseau parte do direito natural, da existência de um estado de natureza no qual o homem é livre e a liberdade é plena. Assim, o estado limita as liberdades individuais, mas o poder somente resulta de concessões feitas por cada indivíduo. Desse modo, a fonte de poder é o próprio indivíduo, que persiste no gozo de todas as prerrogativas que não cedeu por ocasião do contrato social.

A sociedade é de iguais, o poder reside na vontade geral. No contrato social, o homem decidiu se submeter a ela; ao obedecê-la, obedece a si mesmo, já que a sociedade é reflexo de sua vontade (Bastos, 1999, p. 239).

A vontade geral não é a soma da vontade de todos, não se trata de reflexo de unanimidade. Mas, para Rousseau, a minoria vencida é livre, porque quando os indivíduos celebram o contrato social, comprometem-se a obedecer a vontade geral. Então, a minoria obedece à vontade geral, a vontade da maioria, por escolha própria.

A vontade geral é apurada pela participação de todos, ainda que tal participação ocorra por meio de representantes (sistema representativo).

O homem, ao obedecer a lei, obedece à sua própria vontade, pois escolhe quem fará a lei.

A finalidade da sociedade é assegurar a liberdade natural do homem, de modo que a ideia de que a lei é expressão da vontade geral não pode ser instrumento de opressão. O culto à lei dominou o pensamento liberal e inspirou o direito positivo, o qual reserva ao legislador a elaboração do estatuto das liberdades públicas.

A declaração adotou alguns pontos fundamentais desse pensamento e repeliu outros, como a ideia de que o homem, no contrato social, entrega-se inteiramente à sociedade, sem reter nada para si. Tal ideia afastaria da declaração o seu rol de direitos individuais, direitos que o homem pode opor ao poder e que estão arrolados na declaração.

3.3.3 As declarações americanas

As declarações americanas são anteriores à Declaração Francesa e surgiram a partir de 1776, com a independência das colônias.

A mais importante delas é a do estado da Virgínia, que no art. 1º trata da igualdade, da vida e da liberdade como direitos inatos, além da propriedade, da busca da felicidade e da segurança, direitos dos quais os homens não se separam, nem no estado de sociedade.

As mesmas influências que operaram na Declaração Francesa atuaram nas declarações americanas: Locke, Montesquieu, Rousseau e o liberalismo inglês.

No entanto, há aqui uma peculiaridade: as colônias foram ocupadas por pessoas que fugiam da Inglaterra por questões religiosas e defendiam a liberdade de culto. Assim, o direito à liberdade religiosa era um grande anseio daqueles que fugiam em direção às colônias inglesas.

A Constituição dos Estados Unidos de 1787, não trazia declaração de direitos. Conforme José Afonso da Silva, alguns Estados soberanos que se uniram ao Estado federal, passando a Estados-membros deste, somente concordaram em aderir ao pacto caso uma carta de direitos fosse introduzida na constituição, em que os direitos fundamentais do homem estivessem garantidos, o que então deu origem às Emendas à Constituição da Filadélfia, aprovadas em 1791 (Silva, 2010, p. 155). Posteriormente, outras emendas foram criadas.

As dez primeiras emendas à Constituição dos Estados Unidos da América, aprovadas em 15 de dezembro de 1791, passaram a se chamar Bill of Rights americana, possuindo extrema importância para a garantia da liberdade dos demais direitos fundamentais nos Estados Unidos. É justamente esse rol de preceitos protetores e garantidores dos direitos fundamentais que limitam o poder do Estado, seja na esfera legislativa, judiciária ou administrativa, dando eficácia ao texto constitucional.



Observação

A Constituição Americana, com as emendas, passou a assegurar os seguintes direitos fundamentais: liberdade de religião e culto, de palavra, de imprensa, de reunião pacífica e direito de petição (Emenda 1ª); inviolabilidade da pessoa, da casa, de papéis e posses de objetos (Emenda 4ª); direito de defesa e de um julgamento por juiz natural e de acordo com o devido processo legal, isto é, com garantias legais suficientes (Emenda 5ª); garantia do direito de propriedade, de que não se poderá privar senão para uso público e com justa compensação (Emenda 5ª); direito a julgamento público e rápido por júri imparcial do Estado e distrito em que o crime tenha sido cometido, com direito a provas de defesa e assistência de um advogado (Emenda 6ª); vedação de exigências de fiança e multas excessivas, bem como de infligência de penas cruéis ou inusitadas (Emenda 8ª), tal como já previa a Declaração de Virgínia; proibição de escravatura e servidão involuntária (Emenda 13ª); garantia de que todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos são cidadãos norte-americanos qualquer que seja sua raça ou cor (Emenda 14ª); garantia de igual proteção das leis, ou seja: igualdade perante a lei (Emendas 14ª e 27ª); garantia ao direito de sufrágio igual a todos os cidadãos, sem distinção de raça e cor (Emenda 15ª) – em relação a esta liberdade os Estados segregacionistas a contornavam, como observa José Afonso da Silva, cobrando impostos eleitorais que os negros não podiam pagar – daí a Emenda 24ª, de 1964, declarando que não se poderia denegar ou cercear o direito dos cidadãos ao sufrágio em qualquer eleição, por não haverem pago qualquer espécie de imposto (Silva, 2010, p. 160); direito de voto às mulheres (Emenda 19ª); proibição de leis retroativas (Constituição, nº 3 da Seção IX e nº 1 da Seção X do art. I); proibição de medidas legislativas que coloquem pessoas fora da lei, proibindo-as de gozar de qualquer direito (Constituição, nº 3 da Seção IX do art. I); proibição de suspensão de *habeas corpus*, a menos que a ordem pública o exija nos casos de rebelião ou de invasão (Constituição, nº 2 da Seção IX do art. I); garantia de que a enumeração de certos direitos na Constituição não seja interpretada como denegação ou diminuição de outros direitos aos quais o povo se reservou (Emenda 9ª).

3.3.4 A Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU)

A Declaração Universal de Direitos do Homem foi votada pela Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1948, sendo o texto aprovado por 40 votos e 8 abstenções.

Nessa declaração consagram-se quatro grupos de direitos:

- no primeiro grupo, proclama-se a vida, a liberdade e a segurança como direitos pessoais do homem;
- no segundo grupo, colocam-se direitos do indivíduo em face das coletividades, como direito à nacionalidade, ao asilo e à livre circulação e residência, e direito de propriedade;
- o terceiro grupo traz as liberdades públicas e os direitos políticos, como liberdade de pensamento, de consciência e de religião, de opinião, de expressão, de reunião, de associação e de participação na direção dos negócios públicos (princípio da eleição);
- o quarto grupo trata dos direitos econômicos e sociais, tais como direito ao trabalho, à sindicalização, ao repouso e à educação.

3.3.4.1 O problema da eficácia

A declaração da ONU é uma resolução não obrigatória para os Estados, salvo se houver pacto ou convenção firmados.

A Assembleia Geral da ONU não tem competência para editar normas cogentes aos seus membros, por isso a declaração somente tem efeito moral.

Não há sistema eficaz de proteção às vítimas e as comissões de proteção aos direitos do homem somente constataam violações a direitos individuais, mas a eficácia na proteção ainda depende da legislação de cada país, que deve consagrar direitos e garantias a direitos.

Instrumentos de proteção e garantia devem em cada Estado refrear a violência e proteger os direitos individuais. Assim, o *habeas corpus* deve resguardar a liberdade de locomoção; o mandado de segurança deve proteger o indivíduo contra atos ilegais do poder público etc.

Nos Estados de Direito, há definição jurídica das liberdades e dos instrumentos para reivindicá-las em juízo. Esses instrumentos são as garantias.

Em conclusão, não temos um direito internacional de garantias, e as vítimas de seus próprios Estados soberanos não encontram qualquer proteção em organismos internacionais.

A Declaração Universal de Direitos do Homem, votada pela Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1948, sendo aprovado o texto por 40 votos e 8 abstenções, ainda é letra morta em muitas regiões e Estados soberanos.

3.4 Direitos e garantias constitucionais

Vimos anteriormente que direitos sem garantia não têm eficácia. Por isso, a CF/1988 assegura não somente os direitos, mas também suas garantias.

Direitos e garantias são espécies de direitos individuais, mas as garantias não resguardam bens da vida, como a liberdade, a propriedade e, a segurança. Na verdade, elas oferecem instrumentos jurídicos aos indivíduos, ferramentas rápidas e fortes para garantir os direitos individuais ou da coletividade.

As garantias são mais abrangentes que os remédios constitucionais, assim, elas incluem, além do remédios constitucionais, como o *habeas corpus*, mandado de segurança e *habeas data*, outras proteções, como a garantia de indenização em caso de violação de direitos fundamentais (art. 5º, X, CF).

O *habeas corpus* é remédio constitucional e garantia para a liberdade de locomoção; o mandado de segurança, para direito líquido e certo violado por autoridade coatora; o *habeas data*, para a proteção de dados da vida privada e da dignidade; e a ação popular para defender direitos de toda a coletividade.



Observação

São, ainda, exemplos de garantias constitucionais, os direitos de petição e representação, e o mandado de injunção.

4 ESTADO MODERNO E DEMOCRACIA: AS FORMAS DE ESTADO

O Estado pode assumir muitas formas. Na classificação originária, temos, quanto ao número de governantes: monarquia (um governante), aristocracia (alguns governantes) e democracia (poder atribuído ao povo).

As formas degeneradas compreendem tirania (quando o monarca é voltado a interesses pessoais e egoísticos); e oligarquia, forma corrompida da aristocracia, quando poucos governam em benefício próprio. A forma degenerada da democracia ocorre quando não se persegue o bem comum.

Ainda nos tempos modernos, há a monarquia parlamentar, em que o rei não governa (o governo é do povo, democrático). Trata-se da monarquia constitucional, com limitação do poder pela constituição. Isto é, o monarca exerce poder compartilhado com outros órgãos estatais, representativos da vontade popular. A monarquia parlamentar ou constitucional não é uma forma monocrática de governo.

Na ciência política moderna, o governo de uma só pessoa é chamado de monocracia. Vejamos a classificação moderna das formas de Estado.

4.1 Monocracia

A monocracia é um sistema de governo em que uma só pessoa tem poder absoluto. E há duas possibilidades: ditadura e monarquia absolutista (Bastos, 1999, p. 111). Os outros órgãos estatais devem ceder diante da vontade do detentor do poder.

Nas monarquias, o cargo é hereditário e vitalício; já na ditadura, o governo decorre de golpe de Estado, em decorrência de crise real ou artificialmente gerada das instituições democráticas. O termo vem do latim *dictare*, impor.

Por vezes, a crise nem existe, é gerada por propaganda mentirosa, para fazer crer que o governo em exercício não tem condições de dominá-la.

Na Roma Antiga era usada a ditadura para restabelecer a ordem, em circunstâncias emergenciais, como a necessidade de superação de certa crise política, sem a multiplicidade de opiniões de um órgão colegiado, de modo a haver mais agilidade.

Hoje, a ditadura é o domínio do poder fora da ordem constitucional, por golpe de Estado. É o poder de uma pessoa ou grupo de pessoas (perfazendo oligarquia), partido político, que toma de assalto o governo e não encontra limites de atuação (exercício ilimitado do poder).

Na ditadura, o povo fica à margem do poder, não participa de forma alguma, e assiste à supressão de todas as liberdades individuais. Desse modo, há o caráter autoritário e centralizador do poder executivo, que passa a se sobrepor aos demais poderes.

4.2 Oligarquia

É o governo exercido por um pequeno grupo de pessoas, como na aristocracia, dentro da qual se escolhiam os governantes. Há a exploração dos pobres, o que faz com que essa forma de Estado tenda ao fracasso, uma vez que propicia a rebelião e a revolta.

Na oligarquia, uma classe exerce o poder, excluindo as demais. O poder é exercido por ricos para os ricos, fundando-se o governo na desigualdade econômica: as leis têm como objetivo exclusivo atender aos interesses da minoria abastada.

4.3 Democracia

Democracia é "o governo do povo, pelo povo e para o povo" (Lincoln, 1863). É aquele que respeita os direitos individuais e coletivos.

Segundo Platão, a democracia teria surgido da revolta contra uma forma oligárquica de Estado, com a tomada do poder das mãos de uma minoria para transferi-lo a um grande número de pessoas antes excluído (Maciel, 2024, p. 27).

Na democracia, o poder se divide em três funções: legislativa, executiva e judiciária, havendo ainda os poderes locais, regionais, distritais, estaduais, municipais, dos órgãos de proteção de direitos civis, em defesa, por exemplo, dos consumidores, e dos diversos segmentos da vontade popular. Todas as forças devem convergir para a vontade popular.

O povo pode exercer o poder indiretamente, por meio de seus representantes, os órgãos representativos.

4.3.1 Democracia direta, semidireta e representativa

Na democracia direta, o povo vota para aprovar as leis – o que somente era possível em pequenas comunidades, como nas cidades-Estados gregas, em que o povo se reunia nas praças públicas para resolver as questões políticas. De acordo com Bastos (1999, p. 122), "esse tipo de democracia tornou-se inviável nos dias de hoje em razão da grande extensão territorial e do excesso de população nos Estados modernos". Ainda assim, vale ressaltar que nesse período mulheres e escravos não votavam, razão pela qual pode-se considerar que nunca houve, verdadeiramente, uma democracia direta.

O risco da democracia direta é que as grandes massas não tomam decisões refletidas, porque os indivíduos se despersonalizam quando se envolvem em multidões.

A democracia representativa ou indireta é a única viável em Estados de grande extensão territorial, com muitas pessoas, com problemas extremamente complexos e que demandam especialização em áreas específicas do conhecimento, como economia, diplomacia, ciências sociais, meio ambiente, tecnologia etc. Ela é exercida pelos representantes eleitos pelo povo.

A ideia surge na Inglaterra, com o parlamento, órgão que auxilia o rei (criado no século XII), que se torna cada vez mais representativo, com representantes da nobreza, do clero e da burguesia no século XIII. O crescimento da Câmara dos Comuns, responsável pela representação popular, refletiu a crescente participação da burguesia na economia da época.

No final do século XIII, somente haveria criação de imposto diante da autorização do órgão representativo, princípio básico do Estado liberal.

O representante deve ser fiel à vontade do representado (o povo), respeitando seus interesses e fazendo valer sua vontade, ou seja, a vontade popular. Para isso, os representantes devem ter mandato para rápida substituição e precisam seguir exatamente suas instruções, inclusive com prestação de contas de sua conduta.

Ocorre que o representante eleito pelo povo não representa somente aquele que o elegeu, e sim todo o povo, para a busca do bem comum. A atuação do representante deve ser em conformidade com a confiança nele depositada pelo povo.

Portanto, o governo democrático é o que busca refletir a vontade popular. Assim, os poderes públicos são integrados por órgãos representantes do povo, como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados (Congresso Nacional).

Nesse sistema, a força do Estado se encontra na vontade popular, que escolhe os deputados, senadores e membros do executivo.

No caso da democracia semidireta, há representação política e participação direta do povo em certos casos, mediante referendo, leis de iniciativa popular, plebiscito, recall etc.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a figura do recall evidencia a democracia semidireta. Pelo recall, o povo pode revogar o mandato do político que não cumpre as suas promessas ou reformar decisão judicial. No Brasil, também há um modelo de democracia semidireta.



Observação

Com o recall, revogam-se as atribuições de um juiz que não aplica certa lei por entender que se trata de lei inconstitucional, enquanto o povo a julga constitucional.



Lembrete

Na democracia representativa, atuam não somente os representantes eleitos, mas também organizações civis da sociedade, como associações de classe, partidos políticos e sindicatos.

4.3.2 Democracia no Brasil

Na Primeira República, período provisório, havia a "política do café com leite". Minas Gerais e São Paulo escolhiam os presidentes. Assim se seguiu até 1930.

Em 1930, Júlio Prestes é eleito. Começa a revolução que inicia a era Vargas. Havia o voto de cabresto, em que os eleitores eram obrigados a votar em quem os coronéis mandavam, fraude que prejudicava a legitimidade do processo democrático (e o inviabilizava).

Em 1945, o sistema democrático no Brasil retorna e permanece até 1964, quando se inicia o regime militar. Em 1985, a democracia se estabelece novamente no país. Na democracia o povo participa da tomada de decisões.

No Brasil há situações de democracia direta e de democracia indireta, em conformidade com o parágrafo único do art. 1º da CF/1988, ou seja, o povo tanto participa diretamente da tomada de decisões, como escolhe seus representantes para as tomadas de decisões.

4.3.3 Meios de exercício da soberania popular

Soberania popular (art. 14 da CF/1988) é o poder de exercício do povo. É diferente da soberania do Estado.

Plebiscito é consulta prévia (*a priori*) que se faz ao povo, antes de tomada de decisão importante (decreto aprovado pelo povo). Aplica-se a assuntos de interesse nacional, na maior parte das vezes, de natureza constitucional. Essa prática tem origem na Antiguidade Clássica.

Com o plebiscito o povo expressa a sua vontade política sobre alguma questão de grande interesse que lhe é apresentada. Houve no Brasil plebiscito para a escolha entre presidencialismo, parlamentarismo ou monarquia.

Já o referendo é uma consulta posterior que se faz ao povo, como o referendo do desarmamento, ocorrido no Brasil em 23 de outubro de 2005. *Referendum* é aquilo que deve ser submetido a alguém. É uma consulta à opinião pública sobre a elaboração de lei ordinária ou emenda constitucional, quando se sabe que a escolha causará forte impacto na sociedade.



Observação

Segundo Dallari (2001, p. 154), a origem do *referendum* se encontra nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo.

O *referendum* é uma forma de manifestação democrática direta, exercida pelo povo, acerca da validade ou não de uma lei de interesse público. É diferente do plebiscito, porque versa sobre aprovação ou rejeição de lei, portanto, é uma consulta feita *a posteriori*, e não antes, como ocorre no plebiscito.

A iniciativa popular é a possibilidade de os eleitores proporem projeto de lei. É uma forma de exercer a soberania, submetendo um projeto de lei à aprovação do Congresso Nacional. A Lei da Ficha Limpa, de 2010, é resultado de iniciativa popular.

O sufrágio universal é o direito de votar e de ser votado. É universal porque é estendido a todas as pessoas, independentemente de sexo, raça ou condição social. O voto é direto, ou seja, é diretamente na pessoa escolhida para representar; e secreto (cláusula pétrea). Ninguém é obrigado a revelar em quem votou. Nem o sistema poderia revelar. Além disso, o voto é obrigatório para o maior de 18 anos e facultativo para quem tem mais de 70 anos, analfabetos e pessoas entre 16 e 18 anos. É importante ressaltar que os estrangeiros não podem tirar título de eleitor.

Aqueles que fazem serviço militar obrigatório são chamados de constritos, pois não podem tirar título de eleitor, nem votar. Já os inelegíveis são os inalistáveis e os analfabetos, além daqueles que foram considerados pela justiça como tal.

Vale pontuar que o júri popular também é um modo de participação direta do povo em função do Estado: a sociedade decide diretamente nos julgamentos de pessoas que respondem por crimes dolosos contra a vida.

A ideia é que o bem comum não se alcança pelo Estado sem a participação da sociedade, com intensa participação do povo.



Lembrete

Nas democracias, há pluralidade de grupos sociais, que influenciam o poder do Estado, sem que haja ameaça à autoridade, porque o debate de opiniões e as divergências ajudam a avaliar a situação e a resolver os problemas.

4.4 Tirania

A tirania é governo que não respeita princípios constitucionais e, portanto, não protege direitos individuais.

É característico da tirania o poder hereditário e sem fundamentação em lei. Assim, o povo não participa do poder, que é exercido por uma pessoa somente e é quem toma todas as decisões políticas.



Observação

O termo tirania surge na Grécia, no século VI a.C., mas sem caráter pejorativo, pois tirano era aquele que protegia os pobres contra os ricos, declarando guerra à aristocracia – defendia o povo para ter poder.



Saiba mais

Para compreender melhor sobre a Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010, acesse o texto na íntegra:

BRASIL. *Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010*. Brasília. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n6x6brh>. Acesso em: 7 abr. 2025.



Resumo

A ciência política estuda os acontecimentos, as instituições, os poderes e as ideias políticas, bem como as influências das decisões políticas na sociedade.

A finalidade de estudar o Estado, seus elementos e fatos políticos é alcançar aprimoramento; conhecer e estudar o passado para tentar melhorar o futuro, como forma de alcançar o Estado ideal.

Cabe à ciência política, abstrata, a análise do Estado de maneira geral, com seus elementos comuns (território, poder e povo), a sua evolução, as suas formas diversas e funções, para traçar a elaboração de um Estado ideal.

O objeto do direito constitucional é o estudo da estrutura e da organização do Estado, estabelecidas pela lei hierarquicamente superior a todas as outras, a Constituição Federal.

O direito constitucional tem como finalidade o exame da constituição do Estado: a sua forma, bem como a forma de governo e o reconhecimento dos direitos e das garantias individuais.

Não há Estado sem direito, nem direito sem Estado.

O Estado tem organização normativa, o poder que empresta obrigatoriedade ao direito. Povo e território são os requisitos que possibilitam o funcionamento de uma ordem juridicamente soberana.

Além disso, o Estado é uma sociedade política, criada a partir da vontade humana, para enfrentamento dos desafios da natureza e das sociedades rivais. O Estado decorre de organizações previamente criadas.

No Estado de Direito, o direito é superior ao Estado e dita o que pode ou não ser realizado pelo poder público: o poder do Estado é legitimado pelo direito, regra emanada da sociedade e fundamentada na moral.

A sociedade surge da necessidade de satisfação de interesses, como a divisão de tarefas. Ela é uma forma de organização de atividades, com o escopo de proteção e regulada por normas próprias.

A ordem social é o conjunto normativo que visa estabelecer convivência harmoniosa entre os indivíduos, para a realização dos interesses individuais e o bem comum.

Sociedades políticas são complexas e abrigam as demais sociedades, para o alcance do interesse público, ou seja, do bem comum.

O Estado surge da celebração de pacto de vontade entre os homens, que cedem uma parcela de seus direitos individuais em prol do interesse coletivo. O pacto social criado a partir da razão possibilita a criação do Estado.

O Estado é uma organização política, ou seja, um ente personalizado e de ordem jurídica soberana, que tem como finalidade o alcance do bem comum do povo situado em seu território. Para isso, deve aplicar o direito.

O Estado pode nascer de modo originário, do desenvolvimento social; secundário, quando nasce de fracionamento ou união de outros Estados; ou derivado, se decorre de movimentos exteriores, como colonização, concessão de direitos de soberania e ação de um governo estrangeiro.

Já a extinção do Estado ocorre por causas gerais, em caso de falta de povo, poder ou território; e por causas específicas, como conquistas, emigração, expulsão.

O Estado se classifica, conforme seu grau de influência nas relações privadas, em: absolutista, liberal, social e totalitário.

Os elementos do Estado são: povo, poder e território.

Em face do Estado, o indivíduo pode ser nacional, estrangeiro ou apátrida. Os nacionais integram a sociedade política do Estado, por isso a nacionalidade é um vínculo jurídico, que decorre da decisão de cada Estado, conforme o critério adotado. *Jus soli* é o critério segundo o qual é nacional somente quem nasce no território; segundo o critério *jus sanguinis*, é nacional quem descende de pessoas que nasceram no território.

O estrangeiro é uma pessoa que está dentro do território de um Estado, por diversas razões, mas não é nacional; está vinculada a outro Estado. Os apátridas são as pessoas que não têm nacionalidade, ou a perderam antes de adquirir uma nova.

A soberania é a qualidade suprema do poder, a prerrogativa de elaborar normas, de cumprimento obrigatório, dentro do seu território. No plano internacional, a soberania é o poder de se relacionar com outros Estados sem se submeter à vontade e ao ordenamento jurídico de outro país.

A constituição é o conjunto de normas elaboradas por assembleia constituinte ou poder reformador, com supremacia sobre toda a ordem jurídica.

O poder constituinte originário é ilimitado, salvo pelos limites éticos e morais; a pressão de outros Estados soberanos, com os quais firmou pactos e tratados; o direito internacional público e a comunidade internacional.

O poder constituinte derivado ou reformador é exercido no Brasil pelo Congresso Nacional e tem o objetivo de alterar a CF. É secundário, condicionado às regras previstas na Constituição. Deriva do poder originário, por isso é limitado.

Poder constituinte decorrente é o poder de cada estado brasileiro criar a sua própria constituição estadual, para organizar e estruturar os poderes do estado. Municípios não têm poder constituinte decorrente. O poder constituinte difuso ou de mutação altera a interpretação, e não o texto da CF. O STF faz a interpretação em última instância.

Liberdades públicas são direitos individuais oponíveis em face do Estado de Direito e em face dos demais indivíduos. Constan das constituições por seu valor e pela necessidade de garantia.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, consiste no mais importante reconhecimento de direitos individuais, por seu impacto e influência na consagração desses direitos. E a mais importante das Declarações Americanas é a do estado da Virgínia, que no art. 1º trata da igualdade, da vida e da liberdade como direitos inatos, e da propriedade e da busca da felicidade e da segurança, direitos dos quais os homens não se separam, nem no estado de sociedade.

A Declaração Universal de Direitos do Homem foi votada pela Assembleia Geral da ONU, em 1948, mas ainda é letra morta em muitas regiões e Estados soberanos.

Direitos e garantias são espécies de direitos individuais. Garantias são como ferramentas rápidas e fortes para garantir os direitos individuais ou da coletividade.

São formas de Estado a monocracia, a oligarquia, a democracia e a tirania. Na democracia direta, o povo participa diretamente da tomada de decisões. Na democracia indireta, ou representativa, as decisões são tomadas por representantes do povo.

A soberania popular é exercida por meio de leis de iniciativa popular, referendo, plebiscito e exercício do sufrágio.



Exercícios

Questão 1. Leia o texto a seguir.

Modelos de Estado

Pode-se entender Estado como instituição, e de forma abstrata, o que não quer dizer que não exista e exiba uma função relevante. A definição de Estado soberano está intimamente ligada às ideias de território, povo e governo. O Estado é uma instituição definida, portanto, organizada política, social e juridicamente. Ao longo da história, diferentes modelos de Estado foram experimentados, como o absolutista, o liberal, o social, o totalitário e o neoliberal. Esses são alguns dos principais modelos, mas há variações e subdivisões conforme o contexto histórico e político de cada época.

Adaptado de: <https://tinyurl.com/4jsxtv5d>. Acesso em: 8 abr. 2025.

Conforme diz o texto, entre os principais modelos de Estado, destacam-se:

- Estado liberal;
- Estado social;
- Estado totalitário.

Em relação a esses modelos, avalie as descrições a seguir.

Descrição I. Trata-se de um modelo centralizado, que influencia todas as esferas da vida e busca moldar a sociedade de acordo com diretrizes estatais estritas.

Descrição II. Trata-se de um modelo em que a interferência estatal é mínima, com a regulação feita pelo mercado e pelas interações privadas.

Descrição III. Trata-se de um modelo que equilibra a liberdade e a ação estatal, sendo que sua expansão pode gerar aumento da burocracia.

As descrições I, II e III referem-se, respectivamente, aos modelos:

- A) Estado liberal, Estado social e Estado totalitário.
- B) Estado social, Estado liberal e Estado totalitário.
- C) Estado totalitário, Estado liberal e Estado social.
- D) Estado liberal, Estado totalitário e Estado social.
- E) Estado totalitário, Estado social e Estado liberal.

Resposta correta: alternativa: C.

Análise das alternativas

Estado totalitário é o modelo de Estado que centraliza o poder de maneira ampla, que determina não apenas a economia, mas também a vida social e cultural. Controla a informação, restringe liberdades individuais e impõe diretrizes a todas as esferas da sociedade, sob o argumento de assegurar unidade e estabilidade.

O Estado liberal caracteriza-se pela mínima interferência na esfera privada, priorizando a liberdade individual e a autorregulação econômica, com atuação restrita à segurança, à ordem e à aplicação da lei. Embora promova o desenvolvimento e a inovação, pode resultar em desigualdades sociais, uma vez que não interfere diretamente na proteção dos mais vulneráveis.

Estado social é o modelo de Estado que assume papel ativo na organização social e econômica, dado que busca equilibrar as desigualdades e garantir os direitos fundamentais. Atua na regulação do mercado, na oferta de serviços essenciais e na proteção de grupos desfavorecidos, mas pode gerar ineficiências burocráticas e sobrecarga estatal.

Questão 2. Leia o texto a seguir.

Direito Constitucional – Poder Constituinte

Poder constituinte é o poder que cria a Constituição de um país ou estado, assim como a modifica.

Não existe norma superior à Constituição, pois esta é o último degrau de hierarquia normativa do país. Assim, absolutamente todas as normas do ordenamento jurídico pátrio têm que ter seu fundamento de validade nesta indispensável norma.

É necessário fazer uma distinção entre poder constituinte e poder constituído. O poder constituinte é o poder de criar e reformar as Constituições, por sua vez, o poder constituído são os Órgãos (poderes) criados para exercer as funções atribuídas ao Estado.

Adaptado de: <https://tinyurl.com/5u3uyfrx>. Acesso em: 8 abr. 2025.

Com base na leitura e nos seus conhecimentos sobre o tema, avalie as afirmativas.

I – O poder constituinte originário é ilimitado e incondicionado, pois não se submete a normas preexistentes, sendo responsável por instaurar uma nova ordem jurídica.

II – O poder constituinte derivado pode modificar qualquer aspecto da Constituição, inclusive cláusulas pétreas, desde que respeite os procedimentos formais estabelecidos.

III – O poder constituinte decorrente confere aos municípios autonomia para elaborar suas próprias constituições, desde que compatíveis com as Constituições Federal e Estadual.

É correto o que se afirma em:

- A) I, apenas.
- B) III, apenas.
- C) I e II, apenas.
- D) II e III, apenas.
- E) I, II e III.

Resposta correta: alternativa A.

Análise das afirmativas

I – Afirmativa correta.

Justificativa: o poder constituinte originário caracteriza-se por sua independência em relação à ordem anterior, dado que seu papel é romper com o sistema jurídico vigente para estabelecer uma nova Constituição. No entanto, sua ilimitabilidade encontra restrições de ordem prática, como limites éticos e morais e a necessidade de observância de compromissos internacionais firmados pelo Estado.

II – Afirmativa incorreta.

Justificativa: o poder constituinte derivado, diferentemente do poder constituinte originário, opera nos limites impostos pela Constituição vigente, sendo reformador, decorrente ou revisor. As cláusulas pétreas (como a forma federativa do Estado, a separação dos poderes e os direitos fundamentais) são protegidas contra alterações, o que garante a estabilidade e os princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

III – Afirmativa incorreta.

Justificativa: o poder constituinte decorrente diz respeito exclusivamente aos Estados da Federação, permitindo-lhes elaborar suas constituições estaduais dentro dos limites impostos pela Constituição Federal. Os municípios, por sua vez, não têm poder constituinte, apenas autonomia administrativa e legislativa dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação estadual.
