

CIÊNCIA POLÍTICA

REINALDO DIAS

2^a EDIÇÃO
REVISADA E AMPLIADA

Livro Digital

SÃO PAULO
EDITORAS ATLAS S.A. - 2013

© 2008 by Editora Atlas S.A.

1. ed. 2008; 2. ed. 2013

Capa: Leonardo Hermano
Composição e Projeto Gráfico: Luciano Assis



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Dias, Reinaldo
Ciência Política / Reinaldo Dias. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2013.

Bibliografia
ISBN 978-85-224-7555-1
eISBN 978-85-224-7672-5

1. Ciência Política I. Título.

08-03781
CDD-320

Índice para catálogo sistemático:

1. Ciência Política 320

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS - É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994,
de 14 de dezembro de 2004.

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*



Editora Atlas S.A.
Rua Conselheiro Nébias, 1384
Campos Elísios
01203 904 São Paulo SP
011 3357 9144
atlas.com.br

DEDICO À

Memória de meu pai, Eduardo Dias, que, através da militância política, buscou concretizar o sonho de uma sociedade mais justa.¹

Na sua figura, presto uma singela homenagem a todos aqueles que ousaram ir além do possível, fazendo da atividade política um meio de luta pela liberdade nos regimes ditatoriais e totalitários e por mais justiça social nos regimes democráticos, e que mantiveram as suas convicções mesmo nas condições mais adversas.

¹ Falecido em junho de 2004, aos 86 anos, deixou uma parte de sua trajetória registrada em livro. [Dias, Eduardo. *Um imigrante e a revolução: memórias de um militante operário (1934-1951)*. São Paulo: Brasiliense, 1983].



SUMÁRIO

Apresentação à segunda edição xiii

1 Introdução à ciência política 1

- 1.1 O significado da política 1
- 1.2 O objeto da ciência política 8
- 1.3 A relação entre ciência política e a teoria jurídica do Estado 13
- 1.4 O sistema político 14
- 1.5 A concepção de sistema político de Robert Dahl 17
- 1.6 As origens do pensamento político: a Antiguidade 19
 - Os sofistas 20
 - Platão 21
 - Aristóteles 23
 - Marco Túlio Cícero 26

2 A questão do poder 29

- 2.1 O conceito de poder 29
- 2.2 As principais fontes do poder 33
- 2.3 O poder político 35
- 2.4 Maquiavel e o poder político 37
- 2.5 A dominação política 38
- 2.6 A questão da legitimidade do poder político 42
 - Legalidade e legitimidade 43
- 2.7 As elites e o poder 44

Teoria das elites	45
A teoria de Mosca	45
A teoria de Pareto	46
Wright Mills	47
3 O conceito de Estado	49
3.1 A concepção de Estado	50
3.2 A palavra <i>estado</i>	54
3.3 A evolução da concepção de Estado	56
A <i>polis</i> grega	56
A <i>civitas</i> romana	57
A época medieval e o Renascimento	57
3.4 A origem do Estado moderno	59
O Estado moderno	61
3.5 Principais fatores na implantação do Estado moderno	64
3.6 As teorias contratualistas sobre a origem do Estado	66
A concepção de contrato segundo Thomas Hobbes (1588-1679)	67
O contrato segundo John Locke (1632 -1704)	69
O contrato segundo Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)	71
3.7 O cristianismo medieval e a ideia de Estado	74
Santo Agostinho	75
Santo Tomas de Aquino	76
3.8 A concepção marxista de Estado	77
O Estado socialista	79
A desaparição do Estado	80
3.9 O Estado como organização do poder	81
A estrutura política do Estado	83
3.10 A institucionalização do poder	84
A concepção de representação	85
3.11 A subordinação do Estado à lei	86
4 Finalidades e elementos do Estado	89
4.1 Os fins do Estado	89
4.2 Os principais elementos do Estado	91
4.3 O conceito de território do Estado	92
4.4 Alcance territorial	94
4.5 Limites territoriais	96
A soberania territorial	96

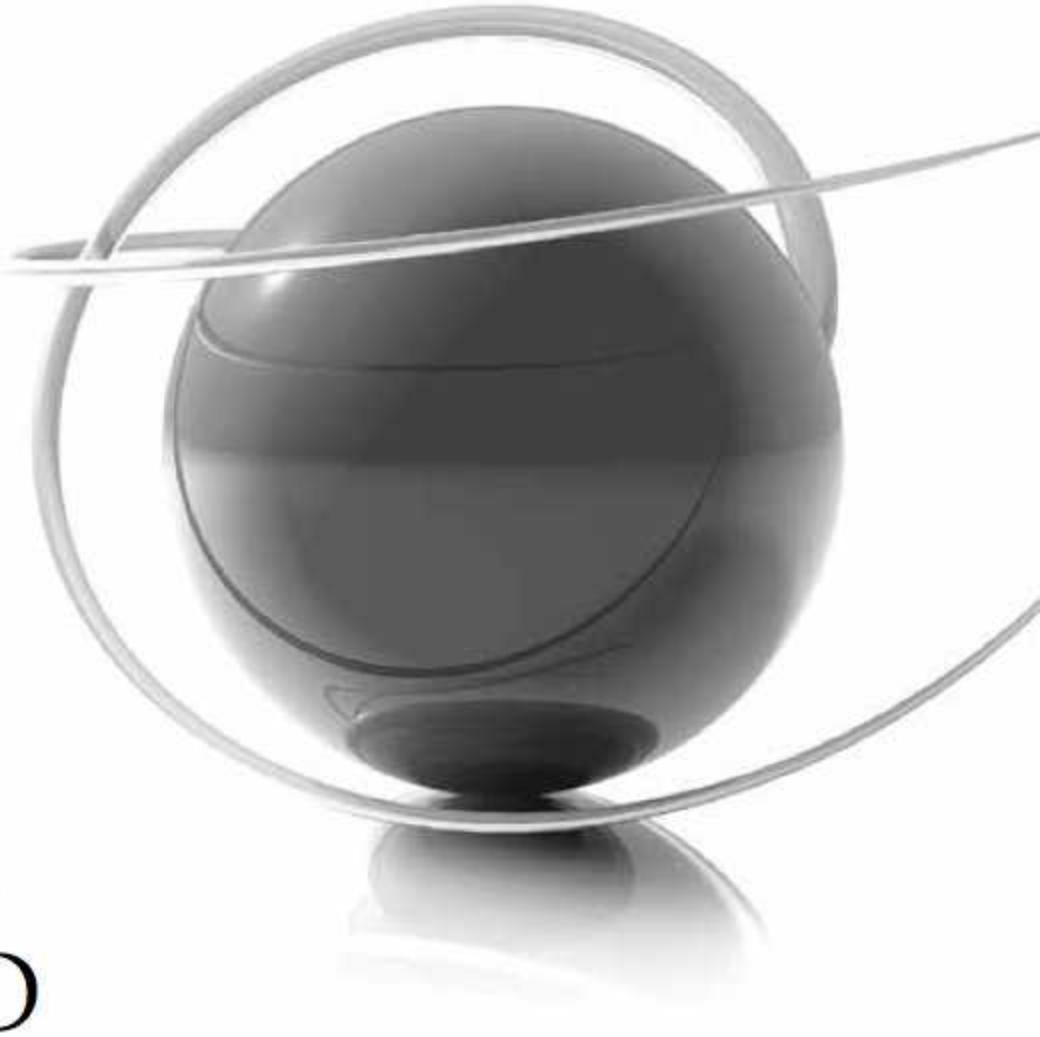
4.6	O conceito de povo e a população do Estado	96
4.7	O Estado-nação	98
4.8	O conceito de nação	99
a)	A ideia de nação do ponto de vista político	100
b)	A ideia de nação como realidade étnico-cultural	102
4.9	As nações e o direito de autodeterminação	102
4.10	A nacionalidade	105
	Modos de aquisição da nacionalidade	105
4.11	A cidadania	106
	Extensão da cidadania	106
4.12	Sociedade Civil e o Estado	108
	Conceito de Sociedade Civil	110
	A Sociedade Civil e a Democracia	111
	As funções democráticas da Sociedade Civil	113
	Relação entre sociedade civil e Institucionalização política	115
4.13	Direitos Humanos e o Estado	117
4.14	Identidade e Estado-nação na América Latina	120
5	Soberania Estatal	125
5.1	A ideia de soberania	126
	Supremacia jurídica	127
	Autonomia do poder	127
	Fonte originária do poder	127
5.2	A evolução histórica do conceito de soberania	128
5.3	A teoria da soberania	129
5.4	A soberania, o poder político e o Estado	130
	Jean Bodin	132
5.5	A soberania nacional no plano externo	133
	Hugo Grotius. A independência dos Estados	135
5.6	Soberania e território	136
5.7	Problemas atuais do conceito de soberania	137
6	As funções do Estado	139
6.1	O governo	140
6.2	O princípio da divisão de poderes	142
6.3	A função legislativa	144
	O processo legislativo	144
6.4	Origem e significado do Parlamento	146

6.5 A função executiva	150
6.6 A função jurídica	151
6.7 Charles de Secondat de Montesquieu (1689-1755)	153
6.8 A ideia de Poder Moderador no Brasil	154
7 157; As formas de Estado e o exercício do poder político	157
7.1 As formas de Estado	157
Confederações	158
Estado federal	159
7.2 Os regimes ou sistemas de governo	160
A) O parlamentarismo	161
B) O sistema presidencialista	163
7.3 O parlamentarismo no Brasil	165
7.4 As formas de governo (ou do exercício do poder)	166
As diferentes formas de exercício do poder	167
7.5 Estado democrático e Estado autocrático	170
7.6 Diferenças entre golpe de Estado e revolução	171
Golpe de Estado	171
Revolução	171
8 Princípios do Estado democrático	173
8.1 A ideia de democracia	174
8.2 A representação política	177
8.3 As eleições	179
8.4 Função das eleições	180
8.5 O sufrágio	182
8.6 Os sistemas eleitorais	184
8.7 O sistema eleitoral como subsistema do sistema político	184
8.8 O comportamento eleitoral	185
8.9 A crise da representação política	187
8.10 Tocqueville e a democracia na América	188
9 Os partidos políticos	191
9.1 Introdução e origem	192
9.2 Conceito de partido político	194
9.3 A interpretação sociológica dos partidos políticos: Max Weber	196
9.4 Os tipos de partidos políticos	198
9.5 A tipologia de partidos políticos de Duverger	203

A) De acordo com a sua origem	203	
B) De acordo com a sua estrutura	204	
O partido de massas	206	
9.6 Os elementos de base dos partidos políticos	206	
9.7 Famílias de partidos (agrupamentos partidários por concepção de mundo)	208	
9.8 Sistemas partidários	210	
9.9 Funções sociais dos partidos políticos	211	
9.10 Funções institucionais dos partidos políticos	214	
9.11 Função partidária nos regimes não democráticos	216	
9.12 As tendências oligárquicas nos partidos políticos	217	
9.13 Problemas atuais dos partidos políticos	219	
9.14 Os partidos políticos no Brasil	220	
10 O Estado constitucional	225	
10.1 O Estado e a Constituição	226	
10.2 O processo constitucional na Inglaterra	228	
10.3 A Revolução Americana	228	
Os <i>Federalist Papers</i>	230	
10.4 A Revolução Francesa de 1789	231	
10.5 As Declarações de Direitos	232	
10.6 As primeiras declarações e os seus conteúdos	236	
A evolução das declarações de direitos	237	
10.7 Estado de direito	237; 10.8 O Estado liberal	238
O Estado liberal e a democracia	239	
10.9 O Estado do bem-estar social (<i>welfare State</i>) ou Estado social	240	
Do Estado liberal ao Estado social	242	
O Estado brasileiro como Estado do bem-estar social	243	
10.10 As constituições brasileiras	244	
11 Forças políticas: grupos de pressão, movimentos políticos e opinião pública	251	
11.1 Os grupos de pressão	251	
11.2 O <i>lobby</i>	257	
11.3 A opinião pública	260	
11.4 Os movimentos políticos	262	
Características	262	
Duração do movimento	263	
11.5 A revolta tenentista de julho de 1924	264	
Comitês Operários	272	

12 Políticas públicas, governança e Município 277

12.1 O Estado e as políticas públicas	278
12.2 Principais elementos de uma política pública	279
12.3 O processo de elaboração de uma política pública	282
12.4 Uma caracterização dos Municípios brasileiros	283
12.5 Governança e governabilidade	286
12.6 Governança Metropolitana	290
Introdução: as regiões metropolitanas	290
As regiões metropolitanas brasileiras	291
A política pública metropolitana	292
A Governança Metropolitana	293
<i>Referências bibliográficas</i>	297



APRESENTAÇÃO À SEGUNDA EDIÇÃO

Este é um livro introdutório à Ciência Política e, como tal, há uma abordagem de temas que foram escolhidos pelo autor, levando em consideração sua relevância e importância para atender às necessidades de outras disciplinas e também para o entendimento dos atuais processos políticos.

Nesta segunda edição foram feitas revisões de conteúdo (com destaque em relação ao Alcance territorial no que diz respeito à questão do Mar Territorial e da Plataforma Continental); ampliações (por exemplo, do conceito de cidadania) e inclusões de novos temas (Sociedade Civil, Direitos Humanos e Governança Metropolitana). Outros ajustes menores foram realizados para adaptação do texto e nas referências bibliográficas. No restante o texto permanece o mesmo e continuam válidas as afirmações da apresentação inicial.

Embora as escolhas tenham sido feitas tendo por base a estrita objetividade científica, sabemos que, como ciência social, também a ciência política padece dos mesmos males daquela, ou seja, a neutralidade na observação dos fenômenos sociais, tanto quanto os políticos, é praticamente impossível (e quem defende a possibilidade dessa neutralidade o faz por ignorância ou má-fé). O que nos resta, tendo conhecimento dessa realidade, é buscar maior objetividade na análise de nosso objeto de estudo.

Logo, as possíveis omissões e inclusões de temas foram opções conscientes e assumidas. Evitamos abordar questões que não contribuiriam para a formação inicial daqueles que se iniciam no ensino superior, que constituem o público-alvo deste livro. Por outro lado, incluímos outros temas, principalmente aqueles vinculados à nossa realidade, que poderão contribuir para despertar maior interesse sobre a matéria e também para melhorar a autoestima, fortalecendo os vínculos com uma realidade histórica muitas vezes propositalmente oculta no passado. Este é, por exemplo, o caso do detalhamento da revolta tenentista de 1924.

Quanto à história do pensamento político, optamos por distribuí-la ao longo do livro com cada capítulo apresentando as manifestações diretamente relacionadas com o tema tratado. Assim, Maquiavel foi discutido no capítulo dedicado à questão do poder; Hobbes, Locke e Rousseau tiveram suas idéias apresentadas no capítulo dedicado ao conceito de Estado; Bodin e Grocio tiveram tratamento privilegiado naquele dedicado à soberania estatal; Montesquieu foi tratado naquele que aborda as funções do Estado e assim por diante.

Realizamos um esforço enorme para não nos estendermos em temas que são objeto principal de disciplinas como a Teoria Geral do Estado e o Direito Constitucional; no entanto, os limites entre a Ciência Política e essas duas mencionadas nem sempre são precisos e na verdade há maior semelhança que diferenças entre elas. Neste caso, optamos por não aprofundar ou detalhar temas que, julgamos, poderão ser melhor explorados nessas outras disciplinas.

Utilizamos uma extensa literatura em línguas espanhola e portuguesa, o que facilita o acesso para aqueles que desejam se aprofundar em alguma temática. Nos casos em que a tradução espanhola e portuguesa de textos de outras línguas não coincidia, deixando dúvidas substantivas, alertamos para o fato nas notas de rodapé, e utilizamos ambos os trabalhos, como é o caso de Poggi (1981 e 1987).

Esperamos que o objetivo de produzir um texto de fácil leitura e de qualidade teórica tenha sido alcançado.

Reinaldo Dias

1



INTRODUÇÃO À CIÊNCIA POLÍTICA

A ciência política é uma ciência social que estuda o exercício, a distribuição e a organização do poder na sociedade. Como ciência social, procura estudar os fatos políticos, que envolvem tanto acontecimentos e processos políticos, como o comportamento político que se expressa concretamente na interação social. Dentro outros temas, descreve, por exemplo, os processos eleitorais, a resposta da população às decisões políticas tomadas pelas autoridades, a constituição e a dinâmica dos partidos políticos e dos grupos de pressão, os impactos das mudanças políticas e suas consequências, a organização das diferentes formas de governo, as funções exercidas pelas autoridades no interior do Estado, o processo político da tomada de decisões que afetam a sociedade global, as diferentes relações de poder entre indivíduos diversos, a ação dos grupos de influência, a evolução do pensamento político.

1.1 O significado da política

A definição clássica de política foi legada pelos antigos gregos através da obra de Aristóteles *Política*. O conceito de política é derivado do adjetivo originado de *polis* (*politikós*), que significa tudo que se refere à cidade e, consequentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social.¹ Ou, dito de outro modo, o conceito de política “é habitualmente empregado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que têm de algum modo, como termo de referência, a *polis*, isto é, o Estado”.²

¹ Bobbio (1993), p. 954.

² Bobbio (2000), p. 160.

No conjunto de atividades que têm como referência a *polis*, este pode ser o sujeito ou o objeto da ação. A *polis* é o sujeito pelo fato de pertencerem “à esfera da política atos como o de comandar (ou proibir) algo, [...] o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o de legislar com normas válidas *erga omnes*, o de extrair e distribuir recursos de um setor para outro da sociedade e assim por diante”.³

Aristóteles considerava o homem um *zoon politikón* (animal político), definindo-o assim: só “porque o homem vive na *polis* – e porque a *polis* vive nele – que o homem se realiza como tal”. Ao utilizar “animal político” para definir o homem, Aristóteles exprimia a concepção grega da vida. “Uma concepção segundo a qual a *polis* era a unidade constitutiva indecomponível e a dimensão suprema da existência. No viver ‘político’ e na ‘politicedade’ os gregos viam não uma parte, ou aspecto, da vida, mas seu todo, sua essência.” Por outro lado, “o homem ‘não político’ era um ser deficiente, um *ídion*, um ser carente (significado original do nosso termo ‘idiota’), cuja insuficiência consistia justamente em ter perdido (ou em não haver adquirido) a dimensão e a plenitude da simbiose com sua *polis*”.⁴

O conceito de política como práxis humana está intimamente relacionado com a noção de poder. Isto é, quem faz política busca ou exerce o poder – o homem exercendo poder sobre outro homem, ou sobre determinado grupo social – com o objetivo de obter alguma vantagem pessoal ou coletiva. Como afirma Weber: “Todo homem, que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o poder ‘pelo poder’, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere.”⁵

O filósofo alemão, e influente pensador político, Carl Schmitt concebeu uma ideia maniqueísta da política, reduzindo-a à distinção amigo-inimigo. Para ele, “o conceito de Estado supõe o de político”. O Estado, para ele, “é o *status* político de um povo organizado no interior de fronteiras territoriais”. Para se obter uma determinação do conceito de político, deve-se primeiramente identificar quais são as categorias especificamente políticas. “Pois o político tem seus próprios critérios, estes operam de maneira muito peculiar em relação com os diversos domínios mais ou menos independentes do pensar e fazer humanos”, em particular em relação à moral, ao estético e ao econômico.⁶

No campo da moral, para Schmitt, as categorias específicas são o bem e o mal; no estético, o belo e o feio; no econômico, o benéfico e o prejudicial (ou o rentável e o não rentável). “Pois bem, a distinção política específica, aquela à qual

³ Bobbio (2000), p. 160.

⁴ Sartori (1981), p. 158.

⁵ Weber (1970), p. 57.

⁶ Schmitt (1999), p. 59-60.

podem reconduzir-se todas as ações e motivos políticos, é a distinção *amigo e inimigo*.⁷ Estas categorias específicas não oferecem, “de imediato, uma definição exaustiva do político, nem uma descrição de seu conteúdo, mas sim uma determinação de seu conceito no sentido de um critério”. Este critério pode sustentar-se tanto na teoria como na prática, sem necessidade de aplicar simultaneamente todas aquelas outras distinções morais, estéticas, econômicas e outras.⁸

Para Schmitt, “o inimigo político não necessita ser moralmente mau, nem esteticamente feio”, não constitui problema se tornar-se um concorrente na economia, e até poderá ser vantajoso fazer negócios com ele. O inimigo “simplesmente é o outro, o estranho, e para determinar sua essência basta que seja existencialmente distinto e estranho em um sentido particularmente intensivo”.⁹ Este raciocínio de Schmitt tem várias implicações; por exemplo, induz a unidade do Estado visando ao enfrentamento do inimigo externo. Nesse contexto a pluralidade de opiniões é vista como prejudicial à união de todos (amigos) contra o inimigo comum. Pois a política é entendida como oposição ao outro, o estranho, sendo inaceitável uma posição em que se questione esse posicionamento, como alternativa à concepção binária de política. Assim, quem não é amigo só pode ser inimigo, e passa a ser perseguido. Essa visão maniqueísta da política o levou a identificar-se com o nazismo, tornando-se um dos seus ideólogos.

Outro autor, Parsons, destacando a relação da política com o poder, considera “o aspecto político de um sistema social como centralizado na geração e na distribuição do poder”.¹⁰

Para Karl Deutsch a política é, “em certo sentido, a tomada de decisões através de meios públicos”, em contraste com a tomada de decisões pessoais e com as decisões econômicas. E, assim, “ela preocupa-se fundamentalmente com o governo, ou seja, com a direção e autoadministração de vastas comunidades de povos”. A palavra *política* enfatiza “o processo de tomada de decisões no que diz respeito a atividades públicas ou produtos: acerca do que é feito, de quem o recebe e o quê”. Para ele qualquer comunidade maior do que a família contém um elemento de política.¹¹

A política pode, também, ser definida “como a atividade através da qual são conciliados os diferentes interesses, dentro de uma determinada unidade de governo, dando a cada um deles uma participação no poder, proporcional à sua importância para o bem-estar e a sobrevivência de toda a comunidade”.¹² Nesse sentido, pode-se afirmar que a política “é uma forma de governar nas sociedades divididas, sem o uso indevido da violência”. Existem “algumas sociedades com vá-

⁷ Schmitt (1999), p. 60.

⁸ Schmitt (1999), p. 60.

⁹ Parsons (1970a), p. 9.

¹⁰ Deutsch (1979), p. 27-28.

¹¹ Crick (1981), p. 6.

rios interesses diferentes e pontos de vista divergentes”, e eticamente “a conciliação é preferível à coerção”. Nessa concepção, o governo pacífico é melhor que “o domínio violento, e que a ética política não é um tipo inferior de atividade ética, senão um nível de vida ética completamente autocontida e plenamente justificável. A política não é justamente um mal necessário, senão um bem realístico”.¹²

Para Duverger, “a própria essência da política, sua natureza especial, sua verdadeira significação é que ela é, sempre e em todo lugar, ambivalente”. Segundo o autor, apresenta duas faces, pois por um lado “O Estado – e, de modo mais geral, o poder instituído em uma sociedade – é sempre e em todo lugar, ao mesmo tempo, instrumento de dominação de certas classes sobre as outras” e também, por outro lado, “um meio de assegurar uma certa ordem social, uma certa integração de todos na coletividade para o bem comum”. Considera que as duas coexistem sempre, variando somente a proporção de um ou outro elemento, segundo as épocas, as circunstâncias e os países.¹³

Para Max Weber, “O conceito é extraordinariamente amplo e abrange todas as espécies de atividade diretiva autônoma.”¹⁴ De acordo com ele, pode-se falar da política de descontos de um banco, da política adotada por um sindicato durante uma greve, da política escolar de uma comunidade, da política da diretoria de uma associação e, até, “da política de uma esposa hábil, que procura governar seu marido”. No entanto, privilegia o entendimento da política como “a direção do agrupamento político hoje denominado ‘Estado’ ou a influência que se exerce em tal sentido”.¹⁵

Em outros termos, Max Weber explica que por política entende “o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado”.¹⁶

Nesse contexto, designa todo o complexo de atividades que se realizam na prática para alcançar, exercer ou manter o poder estatal. A política, como atividade, é o conjunto de operações realizadas por indivíduos, grupos ou órgãos do Estado com o objetivo de obtenção do bem público.

Para o jurista alemão Hermann Heller, o “conceito de político é muito mais amplo do que o do estatal”, pois “existiram atividades políticas e formas de atividade política antes de haver o Estado, do mesmo modo que existem ainda hoje, grupos políticos dentro dos Estados e entre os Estados”. No entanto, argumenta que a linguagem usual ampliou o sentido dos termos *política* e *político* de forma considerável. Podemos encontrar referências a uma política eclesiástica, militar, econômica, organizacional etc., não havendo referência “só ao

¹² Crick (1981), p. 98.

¹³ Duverger (1968), p. 27.

¹⁴ Weber (1970), p. 55.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Weber (1970), p. 56.

Estado e a outras instituições políticas, mas também a particulares como suportes de tal política”.¹⁷ O que todas essas formas de “política” têm em comum é

*“desenvolver e aplicar poder social organizado, ou seja, que o seu poder nasce e mantém-se mediante a cooperação humana dirigida por uma ordenação regular comum, na qual determinados indivíduos cuidam do estabelecimento e segurança da ordenação, assim como da atuação unitária do poder de tal modo concentrado”.*¹⁸

No entanto, afirma Heller, ao poder organizado e exercido por órgãos especiais de uma igreja, de uma corporação econômica ou mesmo de uma organização militar quanto tal, não damos o nome de político.

No entendimento de Heller, só poderemos chegar a um conceito fundamental do político a partir “da relação do político com a *polis* e a sua forma mais evoluída, o Estado”. Como consequência desse raciocínio deve-se entender que “política é, no mais alto e exemplar sentido, a organização e atuação autônoma da cooperação social em um território”.¹⁹

Previne Heller que “a política e o Estado encontram-se, em verdade, estreitamente relacionados tanto conceitualmente como na realidade, mas não devem ser identificados”, pois “não é só o Estado que desenvolve puro poder político, mas também os grupos políticos intraestatais ou interestatais” como os partidos, as alianças, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e, “além disso outros grupos cuja função não é em si, política, como as igrejas e as associações patronais e operárias”. Desse modo, nem todo poder que atua politicamente é um poder estatal, mas todo poder político aspira a sê-lo, pois “todo poder político ativo aspira a organizar e atuar em cooperação social-territorial” e esse objetivo só pode ser alcançado, em última análise, por um poder político caso se transforme em poder estatal.²⁰

Podemos também entender a arte da política como destreza, habilidade, perícia, com que se maneja assunto delicado ou uma atitude já estabelecida com respeito a determinados assuntos. Nesse sentido, também, uma questão se torna política quando e na medida em que se transforma em uma questão polêmica.

A política, assim, inclui diferentes significados, mas todos de algum modo relacionados com posse, manutenção ou distribuição do poder.

No idioma inglês, por exemplo, podemos identificar vários significados para o termo *política* (o que não ocorre em português, por exemplo). Esse idioma utiliza três palavras distintas para expressar essas diferenças: *policy*, *politics*,

¹⁷ Heller (1968), p. 246.

¹⁸ Heller (1968), p. 246-247.

¹⁹ Heller (1968), p. 247.

²⁰ Heller (1968), p. 248.

polity. São três concepções de política que revelam o maior grau de amadurecimento dos estudos de ciência política, em particular, nos Estados Unidos. Esses diferentes termos apresentam em linhas gerais o seguinte significado:

1. *Policy* é entendido como ação do governo. Constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico garantindo a ordem e providenciando ações que visam a atender às necessidades da sociedade. A política neste sentido é executada por um autoridade legitimada, que busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade. A política neste caso pode ser adjetivada em função do campo de sua atuação ou de especialização da agência governamental encarregada de executá-la. Desse modo, podemos nos referir a *política* de educação, saúde, assistência social, agrícola, fiscal etc. São todos produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.
2. *Politics* refere-se ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos. Desse modo, podemos nos referir à política de uma organização, de uma empresa, de um clube, de uma família ou de um grupo social específico. Também pode se referir à carreira profissional de um político, que por suas atitudes busca obter e ampliar sua influência. A dedicação à *política*, nesse sentido, remete a uma atividade que tem regras de jogo específicas (dinâmica partidária e eleitoral) e um estilo próprio (interesse pelo público e atributos de liderança).
3. *Polity* refere-se à política como sistema político, estrutura onde interagem vários elementos em função do poder. Os elementos que integram essa estrutura de disputa de poder que constitui o sistema político têm um caráter institucional, formalizado ou não (constituições, leis, normas e costumes), onde interagem os atores sociais, formalizados ou não (partidos políticos, grupos de pressão, movimentos sociais), coexistem num determinado período histórico e com uma cultura política específica, sofrem influência e são influenciados por outros subsistemas (econômico, social, cultural etc.).

Ao longo do século XX, com o aumento da complexidade das sociedades, e o aumento da capacidade de intervenção do homem possibilitado pelo formidável avanço das novas tecnologias, a política se torna ainda mais importante, necessitando da ampla participação nos processos de decisão que ocorrem nos diferentes âmbitos de poder, em particular no Estado.

Foram decisões políticas que provocaram os grandes eventos marcantes do século XX, como as guerras mundiais, a decisão de lançar a bomba atômica, as grandes guerras da Coreia, do Vietnã entre inúmeras outras, além das decisões tomadas em relação à vida e à manutenção desta no planeta. Os grandes problemas colocados na agenda mundial hoje são problemas que passam necessariamente pela intervenção política.

Neste século XXI que está apenas começando, a política se insere em todos os aspectos da vida humana. O terrorismo, o aquecimento global, a diminuição da biodiversidade, a inserção social de imigrantes, a melhoria da qualidade de

vida dos idosos, o aumento da inclusão social, entre tantos outros problemas, antes de serem ambientais, sociais ou culturais são essencialmente políticos, pois dependem de decisões tomadas no âmbito dos Estados, ou em fóruns internacionais em que estes continuam a ter total relevância e influência.

Enfim, mais do que nunca torna-se necessário que a política seja compreendida pelo homem comum, tornando mais do que nunca atual a poesia de Brecht “O analfabeto político”, que demonstra um tipo de ignorância que pode ser fatal na melhoria das condições de vida de cada cidadão. Nesse poema Brecht coloca que:²¹

“O pior analfabeto é o analfabeto político, ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo da vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.”

É nesse sentido que “a política merece ser altamente louvada”. Pois ela deve “constituir a preocupação do homem livre, e sua existência é a verificação da liberdade”.²²

Max Weber, ao encerrar uma palestra, mostrou de forma magnífica a importância e o significado da política para os homens. Devido a sua atualidade, a transcrevemos na íntegra:²³

“A política é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira. Tal esforço exige, a um tempo, paixão e senso de proporções. É perfeitamente exato dizer – e toda a experiência histórica o confirma – que não se teria jamais atingido o possível, se não se houvesse tentado o impossível. Contudo, o homem capaz de semelhante esforço deve ser um chefe e não apenas um chefe, mas um herói, no mais simples sentido da palavra. E mesmo os que não sejam uma coisa nem outra devem armar-se de força de alma que lhes permita vencer o naufrágio de todas as suas esperanças. Importa, entretanto, que se armem desde o presente momento, pois de outra forma não virão a alcançar nem mesmo o que hoje é possível. Aquele que esteja convencido de que não se abaterá nem mesmo que o mundo, julgado de seu ponto de vista, se revele demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para merecer o que ele pretende oferecer-lhe, aquele que permaneça capaz de dizer ‘a despeito de tudo!’, aquele e só aquele tem a ‘vocação’ da política.”

²¹ Fonte: Antologia poética de Bertold Brecht. Disponível em: <<http://culturabrasil.pro.br/brechtantologia.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2008.

²² Crick (1981), p. 97.

²³ Weber (1970), p. 123-124.

1.2 O objeto da ciência política

Os primeiros autores que se preocuparam com a política, dos quais temos registros históricos, foram os gregos, com destaque para Platão (427-347 a.C.) e Aristóteles (384-322 a.C.), que desenvolveram estudos sobre o governo da comunidade. A eles podem-se somar inúmeros outros considerados clássicos em ciência política, como Nicolau Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Alexis de Tocqueville (1805-1859) e Karl Marx (1818-1883), entre outros.

Todos esses autores escreveram obras de referência que são utilizadas até hoje, com contribuições que não podem ser ignoradas em nenhum estudo científico no campo da ciência política. A contribuição de cada um será exposta ao longo do livro. No entanto cabe destacar o florentino Nicolau Maquiavel, pelo papel que desempenhou na construção de um novo modo de pensar o poder liberando o pensamento das amarras da teologia e da metafísica.

Independentemente das circunstâncias históricas, políticas e particulares que permitiram que Maquiavel escrevesse sua obra mais conhecida, *O Príncipe*, este livro teve um papel fundamental na teoria política. Esta, desde os tempos da Grécia antiga até o Renascimento, via o político em relação com a teologia, a ética e a metafísica, constituindo uma forma de vida que implicava numa visão determinada do homem e da sociedade, um modelo de valores a partir do qual se pode adotar uma visão crítica das políticas concretas.

Com *O Príncipe*, deixa-se de pensar o político a partir desse horizonte metafísico, moral ou teológico, partindo-se do pressuposto de que possui certa autonomia e cujo eixo são as relações de poder e sua conservação; a política passa a ser entendida como um conjunto de técnicas, táticas e estratégias em função do poder. Desse modo se inicia o realismo político, premissa para a construção da ciência política.

Outra importante contribuição à teoria política veio de Karl Marx (1818-1883), cujas ideias influenciaram decisivamente o século XX. A principal contribuição de Marx é a sua visão materialista da história, que dá primazia ao econômico na explicação das mudanças que ocorrem em outras esferas, como a da cultura e a da política. Para Marx, a análise política é superficial se não vem acompanhada de uma abordagem sobre os determinantes histórico-econômicos, pois qualquer sistema de produção que ocorreu no passado apresenta relações sociais de produção específicas e determinada distribuição do produto econômico, e isto tende a explicar as mudanças que possam ocorrer tanto na política como na cultura.

Desse modo, as relações de produção determinam o modo pelo qual a sociedade se organiza para utilizar as forças produtivas, e ao mesmo tempo são criadas diferentes estruturas políticas baseadas em classes sociais, que servirão de instrumento de dominação de uma pela outra. Para Marx, as mudanças sociais e históricas ocorrem, principalmente, pelo desenvolvimento da infraestrutura econômica, e não tanto devido à superestrutura política e ideológica. Na análise da

realidade social, levou ao extremo esse determinismo do econômico. Chegando ao ponto de eximir a responsabilidade dos indivíduos nas relações de classe (pois só interessam na medida em que representam categorias econômicas), afirmava que: “minha concepção do desenvolvimento da formação econômico-social como um processo histórico-natural exclui, mais do que qualquer outra, a responsabilidade do indivíduo por relações, das quais ele continua sendo, socialmente, criatura, por mais que, subjetivamente, se julgue acima delas”.²⁴

Conforme Duverger, há diferentes concepções sobre o objeto de estudo da ciência política. Entre as grandes posições-limite há alguns que defendem que a ciência política é a “ciência do poder”, enquanto para outros é a “ciência do Estado”, havendo diversas posições intermediárias. O que há de comum entre todas as definições de ciência política é a concordância de que o estudo do poder é a questão central da disciplina.²⁵

Analizando as diversas posições, Duverger conclui que “só a definição ampla da Ciência Política pode ser aceita: é a ciência do poder sob todas as suas formas”. Considera porém que a ciência política não tem o monopólio nesse domínio, pois “outras formas de poder são comuns a outras ciências sociais”, não se cogitando usurpá-las.²⁶ É uma concepção “que considera a sociologia política como a ciência do poder, do governo, da autoridade, do mando, em todas as sociedades humanas e não apenas na sociedade nacional”. Trata-se de uma ideia mais moderna, segundo ele, e que tem hoje a favor um número maior de cientistas políticos.²⁷

Procurando uma definição para a ciência política, Duverger remete ao poder, que para ele é constituído “pelo conjunto de instituições referentes à autoridade, isto é, ao domínio de certos homens sobre outros”. Sendo assim, a ciência política se define “como a ciência das instituições relacionadas com a autoridade”.²⁸

Buscando interpretar o real papel desempenhado pela ciência política, Hermann Heller afirma que ela só pode ter função de ciência caso se admita “que é capaz de nos oferecer uma descrição, interpretação e crítica dos fenômenos políticos que sejam verdadeiras e obrigatórias”. Ao não se aceitar isso, “uma declaração sobre qualquer processo político pode, em verdade, desempenhar a função

²⁴ Marx (1989), p. 6 (no prefácio à primeira edição).

²⁵ Duverger (1962), p.10.

²⁶ Duverger (1968), p. 26.

²⁷ Duverger (1968), p. 14.

²⁸ Para Duverger as instituições “são os tipos de modelos de relações que servem de molde a relacionamentos concretos. Estes relacionamentos têm assim, como características, a estabilidade, a duração, a coesão”. As relações, por outro lado, são as ligações humanas que não seguem qualquer modelo preexistente e que não tendem a perpetuar-se em modelos duradouros: as relações têm, portanto, um caráter ocasional, efêmero, instável. Cf. Duverger (1968), p. 20 e 21.

prática de servir como arma, na luta política, para a conquista ou defesa das posições de dominação, mas não cumpre uma missão teórica".²⁹

Georges Burdeau, por sua vez, considera que o objeto da ciência política é a política, tendo esta como foco central o poder. Em seus termos, afirma que "é a ciência que se propõe estudar as relações de autoridade e obediência e seus efeitos sobre o comportamento dos homens, para nos proporcionar uma explicação coerente e inteligível da estrutura e do dinamismo das sociedades políticas".³⁰

Já Fischbach considera que "a política como ciência é o conhecimento, obtido através do exame e pesquisa das instituições estatais, de como é possível influenciar na vida política; em outras palavras, aspira à aquisição de um módulo ou de um sistema de normas experimentais para julgar os acontecimentos políticos, e a possibilidade de influenciá-los".³¹

Em 1948 a UNESCO (Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas) convocou uma reunião de cientistas políticos com o objetivo de estabelecer o objeto da disciplina. Durante o evento, houve duas posições que se destacaram: aqueles que defendiam que o objeto de estudo é o estudo do poder e aqueles que defendiam que o objeto é o Estado. Não se obtendo um consenso, os esforços se dirigiram a enumerar os temas que de fato interessavam para a pesquisa e o ensino. Sendo assim, a UNESCO elaborou uma lista para determinar o campo de estudo da ciência política, identificando quatro grandes áreas: a teoria política; as instituições políticas; os partidos, grupos e opinião pública; e as relações internacionais, com as seguintes subdivisões:³²

1. Teoria Política

- a) Teoria política
- b) História das ideias políticas

2. Instituições Políticas

- a) A Constituição
- b) O governo central
- c) O governo regional e local
- d) A administração pública
- e) As funções econômicas e sociais do governo
- f) As instituições políticas comparadas

²⁹ Heller (1968), p. 22.

³⁰ Burdeau (1964), p. 50.

³¹ Fischbach (1949), p. 9.

³² Prélot (2006), p. 59 e Duverger (1962), p. 38.

3. Partidos, Grupos e Opinião Pública

- a) Os partidos políticos
- b) Os grupos e associações
- c) A participação do cidadão no governo e na administração
- d) A opinião pública

4. As Relações Internacionais

- a) A política internacional
- b) Os organismos internacionais
- c) O direito internacional

Outra delimitação do campo de pesquisa da ciência política foi proposta por Philippe Schmitter, partindo de quatro possibilidades de definição da política baseadas nas suas instituições, nos seus recursos, nos seus processos e nas suas funções.³³

A essa tipologia geral de definição da política corresponderiam quatro campos de pesquisa à Ciência Política, que são:³⁴

1. As instituições, como o Estado ou governo, seu quadro social concreto e estabelecido dentro do qual participam os atores.
2. Os recursos, como o poder, a influência ou a autoridade, que são os meios utilizados pelos atores.
3. Os processos, como o de “*decision-making*” ou “*policy-formation*” (formulação de decisões sobre linhas de conduta coletiva), que constituem as atividades principais às quais se consagram os atores.
4. As funções, como a resolução não violenta dos conflitos (pelas consequências da sua atividade para a sociedade global da qual faz parte).

Diante de um fenômeno social, como a política, uma atitude intelectual pode ser qualificada como científica quando: (a) exclui toda ideia preconcebida; (b) a escolha dos fatos e a análise à qual são submetidos obedecem a um método escolhido por sua adequação ao objeto de pesquisa; e (c) gera um conhecimento transmissível, ou seja, suscetível de ser adquirido por outros que tenham a sua disposição os mesmos elementos. Se o conhecimento do político cumpre esses três requisitos do conhecimento científico – objetividade, método, comunicabilidade –, é possível afirmar a existência de uma ciência política, como um ramo das ciências sociais.³⁵

³³ Schmitter (1979), p. 36.

³⁴ Schmitter (1979), p. 36.

³⁵ Burdeau (1964), p. 88.

De acordo com Norberto Bobbio, o que se entende na atualidade por ciência política é o tipo de pesquisa realizada no campo da vida política que satisfaz às três condições seguintes: (a) o princípio de verificação como critério de aceitabilidade dos resultados; (b) o uso de técnicas da razão que permitam dar uma explicação causal do fenômeno investigado; (c) e a abstenção de juízos de valor.³⁶

Para Sartori, devemos levar em consideração que “a política se expande, torna-se mais ampla, em dois aspectos: objetivo e subjetivo”. De um ponto de vista objetivo assiste-se a um crescimento da politização, “correlacionado à crescente penetração e difusão dos credos políticos e ideologias. De um lado aumenta a esfera de intervenção estatal; de outro, aumenta a mobilização, ou a participação das massas. Vivemos, portanto, num mundo cada vez mais permeado pela politicidade”. E quanto ao aspecto subjetivo, ocorre “que a vemos de modo ampliado: não coincide mais com a doutrina do Estado”. Hoje, inclui-se “na noção de ‘política’ uma periferia que antes era tida como extrapolítica. Chegamos mesmo ao exagero de estudar tudo o que manifesta uma ‘potencialidade política’ [...] De outro lado, a política se torna, literalmente, global”.³⁷

Continua Sartori afirmando “que era inevitável, e até necessário, que estas novidades reverberassem sobre a ciência política em geral, e sobre a política comparada em particular. O problema de rever seus instrumentos conceituais é hoje um problema genérico de toda ciência política”. Principalmente para a política comparada, é necessário haver categorias ou conceitos que possam ser utilizados além do mundo ocidental, pois “é claro que nosso vocabulário político é, em larga medida, um vocabulário que reflete as experiências do mundo ocidental, feito para interpretá-lo”.³⁸

Devemos considerar que “o saber político precisamente na democracia não é nenhum saber estritamente profissional que está reservado somente para determinados ofícios, mas um saber educativo que é próprio da idiossincrasia e riqueza dos diferentes grupos sociais”. Além do mais, somente considerando esse pressuposto se entende a necessidade de uma formação política geral, enquanto ninguém pensa em um ensino jurídico para todos os cidadãos. “Este caráter específico do saber político como ciência educativa em contraste com a atribuição”, determinada de modo inequívoco, do saber especializado, não tira da ciência política seu caráter científico. “Ela é ciência genuína.” É justamente isto que a torna importante para a sociedade democrática: devemos “colocá-la em condições de superar seus problemas políticos, fundamentando-se em pontos de vista científicos e não com o auxílio da intuição ou do passivo abandono dos acontecimentos das lutas políticas”.³⁹

³⁶ Bobbio (1990), p. 55.

³⁷ Sartori (1981), p. 211.

³⁸ Sartori (1981), p. 211.

³⁹ Sontheimer (1971), p. 51.

De qualquer modo, como vimos, a ciência política como ciência do poder é mais abrangente que considerá-la como ciência do Estado, e, nesse sentido, hoje predomina o entendimento de que é o poder seu objeto central de estudo. E, nesse sentido, engloba o estudo do Estado como importante manifestação do poder político.

1.3 A relação entre ciência política e a teoria jurídica do Estado

Para Heller, a “demarcação dos campos pertencentes a esses dois ramos da ciência não é tarefa fácil porque não existe geral acordo sobre a nomenclatura e a partilha das suas competências”. O problema para ele estaria resolvido se por teoria do Estado “se compreendesse, unicamente, a análise dogmática dos conceitos gerais positivos do direito político, mas isso só é logicamente possível em uma Teoria do Estado sem Estado, isto é, quando se identifica este com a ordem jurídica”. Considerando-se os “demais casos, as fronteiras entre a Ciência Política e a Teoria do Estado são imprecisas”.⁴⁰

Para que a ciência política seja uma verdadeira ciência, segundo Heller, ela precisa, essencialmente, “de uma Teoria do Estado, seja de maneira expressa ou como algo tacitamente suposto”, e “tem que procurar empregar as palavras Estado, Direito, poder estatal, Constituição, soberania, território, povo etc.; segundo acepções inequívocas e sem contradições”.⁴¹ É nesse sentido que Heller considera que a teoria do Estado é uma parte da ciência política.

Do ponto de vista científico a posição de Heller indica que a ciência política e a teoria jurídica do Estado não podem nem devem existir em contraposição uma com a outra, mas conjuntamente. Se a ciência política quer ver sua principal tarefa na análise científica como o modo de operar das instituições políticas, e mais ainda, a pesquisa do conjunto do processo de governo e da formação da vontade, nada pode fazer sem a consideração do direito.⁴²

Não sendo a ciência política um que-fazer sociológico puro, nem uma relação puramente jurídica, nem uma revelação das causalidades históricas, não deve restringir-se a aplicar métodos isolados, mas todo método que seja útil para interpretar essa realidade que se chama política. Esta adequação ocorreu com a teoria do Estado quando, liberada do positivismo, admitiu o contexto político-social, sendo obrigada a explicar, por exemplo, o “Estado”, a “Constituição” ou a “liberdade de opinião” em seu contexto real. Assim, definitivamente, a política tem, como o jurídico, caráter normativo, mas “em seu esforço teórico tem que transcender as eventuais normas constitucionais de um Estado e obter pontos de vista normativos que sejam aplicáveis a todos os tempos e a todo regime”.⁴³

⁴⁰ Heller (1968), p. 75.

⁴¹ Heller (1968), p. 82.

⁴² Sontheimer (1971), p. 33.

⁴³ Sontheimer (1971), p. 4.

Se a teoria jurídica do Estado é uma ciência normativa puramente jurídica, sem relação com a realidade política e sem interesse nela, ficaria a ciência política por sua vez unicamente com o conhecimento da realidade social da vida política, sem adentrar os pontos de vista normativos.

No entanto, a ciência política não é unicamente a ciência do poder, da mesma forma que a Teoria Jurídica do Estado não pode ser concebida como um mero sistema de normas. A ciência política se tornou uma ciência sociológica, em cujo centro está o problema do poder, a questão de como se o adquire, sustenta, distribui e perde. “A Ciência Política, com toda destaque dado à realidade política empiricamente concebida, de nenhuma maneira é simplesmente uma ciência da realidade do político.” A teoria jurídica do Estado, por seu lado é, em essência, uma ciência política necessariamente aplicada a questões que exigem um tratamento jurídico.⁴⁴

A identidade entre as duas disciplinas está dada e se torna evidente se levamos em consideração que ambas devem ser desenvolvidas, não somente por causa de seu interesse teórico, mas por possuírem clara relevância prática para a vida em comum. Ambas as ciências investigam como seu objeto a ordem da convivência humana, o Estado, a política, não somente para saber como se constituem, nem somente no sentido de uma obra de arte ou de uma teoria da constituição mas, em última instância, no sentido de que constituem uma ciência da ordem. Têm uma tarefa comum, pois têm que responder à velha questão de como nós, seres humanos, podemos chegar a ter uma vida racional e boa.⁴⁵

1.4 O sistema político

A utilização do conceito de “sistema político – em lugar de outros como ‘governo’, ‘nação’ ou ‘Estado’ reflete uma nova maneira de encarar os fenômenos políticos”, e chegou a ser utilizado tão amplamente porque dirige a atenção para toda a gama de atividades políticas de uma sociedade. De modo geral, “o sistema político é associado ao uso da força física legítima nas sociedades” e “só as autoridades políticas têm certo direito, geralmente aceito, de usar a força e exigir obediência com base nela”. Quando se fala em sistema político, incluem-se “todas as interações que afetam ou ameaçam o uso da força física legítima. Os sistemas políticos incluem não somente organizações governamentais como os legislativos, cortes de justiça e órgãos administrativos, mas *todas as estruturas, inclusive grupos familiares e sociais, em seus aspectos políticos*”.⁴⁶

⁴⁴ Sontheimer (1971), p. 40 e 56.

⁴⁵ Adaptado de Sontheimer (1971), p. 58.

⁴⁶ Almond e Powell Jr. (1972), p. 16-17.

O conceito de sistema político ampliou “o horizonte do estudo dos fenômenos políticos”, colocando em destaque, “mais do que o produto normativo final, os processos de formação da vontade política e o conjunto das relações por eles estabelecidas ao construírem um equilíbrio de poder”. Para Cerroni, essa ampliação do horizonte de estudo foi possibilitada pela tendência de substituição da noção de Estado.⁴⁷

O fato é que a noção de sistema político dá conta de uma realidade política diversificada. Desde o advento do Estado moderno até os dias atuais, apareceram novos atores políticos não estatais, que jogam um papel fundamental na arena política, como os partidos, sindicatos, movimentos sociais e outros grupos de pressão.

Claus Offe, por exemplo, dá destaque a uma mudança na forma de fazer política, argumentando que há um novo paradigma político construído tendo como base os novos movimentos sociais que politizam ações fora do binômio institucional público-privado (característico do velho paradigma político). No novo paradigma, o terceiro componente (os novos movimentos sociais) constitui um polo “político não institucional”, que reivindica a ação política dentro da sociedade civil.⁴⁸

Para que os novos movimentos sociais sejam catalogados como políticos, Offe destaca que suas ações devem ocorrer de tal modo que sejam reconhecidos como legítimos seus meios de ação e que seus objetivos sejam assumidos por toda comunidade. Não buscam ocupar o poder, mas aspiram a que este os leve em conta e não interfira em determinados âmbitos de seu interesse. Seus interesses são pós-materiais, como a identidade sexual e a ecologia. Suas formas de organização são menos rígidas e procuram ser menos hierarquizadas possível, decorrendo que seus modos de atuar são informais e podem ser descontínuos.⁴⁹

Também Sartori considera que nos últimos 100 anos o Estado se ampliou, “mas os processos políticos não podem mais ser contidos no seu âmbito: em consequência, o conceito de Estado é alargado, sendo substituído gradualmente pelo conceito bem mais elástico de ‘sistema político’”. Para ele, o sistema político não só pode ser decomposto em subsistemas (eleitoral, partidário por exemplo), “mas adquire a flexibilidade necessária para permitir o acréscimo, se necessário, de variantes particulares. Por exemplo: o subsistema *militar*, quando os militares fazem política, e o subsistema *sindical*, quando os sindicatos se tornam potentados”.⁵⁰

Ao introduzir a ideia de subsistema político, David Easton afirma que “a própria ideia de um sistema sugere que podemos separar a vida política do resto da atividade social, pelo menos como objetivo analítico, e examiná-lo como se fosse,

⁴⁷ Cerroni (1993), p. 160.

⁴⁸ Offe (1998).

⁴⁹ Offe (1998).

⁵⁰ Sartori (1981), p. 171.

no momento, uma entidade autônoma”, que estaria envolta num meio ambiente e estrutura nos quais opera e, no entanto, claramente diferenciada destes.⁵¹

Um sistema político pode ser considerado com um sistema de ação, ou seja, o estudioso de sistemas políticos lida com comportamentos observáveis, e “ocupa-se de normas ou instituições, na medida em que elas afetam o comportamento”. Para Gabriel Almond, a vantagem da utilização do conceito de sistema, em relação a processo político, é que aquele “implica uma totalidade de unidades relevantes, numa interdependência entre as interações das unidades, e certa estabilidade na interação dessas unidades (que talvez seja melhor descrita como um equilíbrio mutável)”.⁵²

Um sistema político, segundo Almond, “pode ser definido como um conjunto de papéis em interação, ou como uma estrutura de papéis, se entendermos estrutura como um modelo de interações”. Nesse sentido, a tarefa de descrever um sistema político passa a ser a “caracterização de todas as interações padronizadas que ocorrem no seu interior”. O conceito de sistema político deixa implícito “que esses papéis são interdependentes e que uma mudança significativa em qualquer papel isolado acarretará mudanças nos outros e, portanto, mudanças no sistema como um todo”.⁵³

Parsons considera o conceito de subsistema político (*polity*) como um conceito chave que deve servir de guia aos estudos de ciência política; considera-o como um subsistema funcional primário de uma sociedade, podendo ser comparado por seu *status teórico* à economia, na acepção ampla que se dá a esse conceito na teoria econômica moderna. O termo *funcional* é importante, pois significa neste caso que o subsistema político não deve identificar-se com nenhuma estrutura específica da coletividade dentro da sociedade, por exemplo, o governo (assim como a economia não deve ser concebida como o conjunto das empresas comerciais), nem com nenhum tipo de atividade concreta dos indivíduos. Deve ser concebido analiticamente como o aspecto de toda ação relacionada com a função da busca coletiva de metas coletivas.⁵⁴

Um sistema político moderno pode ser “caracterizado pelo mecanismo dos partidos combinado com o sistema de representação política e com a competição entre grupos sociais organizados”, apresentando-se como “o resultado da formação do Estado nacional representativo baseado na soberania popular e nas liberdades políticas e civis”.⁵⁵

⁵¹ Easton (1970), p. 23-24.

⁵² Almond (1970), p. 45.

⁵³ Almond (1970), p. 46.

⁵⁴ Parsons (1969), p. 113. Neste caso, utilizamos a tradução em espanhol do texto de Parsons, que traduz corretamente *Polity* como sistema político e que nos pareceu melhor traduzida, neste trecho em particular, que o texto em português que se encontra na página 95 de Parsons (1970b).

⁵⁵ Cerroni (1993), p. 161.

A utilização da noção de sistema político no estudo dos fenômenos políticos deve levar em consideração a limitação desses estudos que derivam da teoria geral de sistemas. Uma crítica ao uso incorreto do conceito foi feita por Cerroni, que, considerando os aspectos positivos de sua utilização, coloca que “tal como a teoria geral dos sistemas, a teoria do sistema político não consegue dar conta da gênese histórica do sistema considerado, de suas características específicas e diferenciais”. Ela tende a bloquear a pesquisa no contexto técnico de curto prazo, ignorando que as mudanças “mais profundas do sistema político são determinadas, na realidade, por causas que se inserem nas tendências históricas e que só parcialmente se revelam à consciência dos protagonistas”.⁵⁶

Levando-se em consideração essas limitações, Cerroni afirma que o estudo do sistema político deve ser feito com cuidado, “levando-se em conta que ele mesmo é o resultado de uma história geral e de uma específica história nacional e que, como tal, apenas no curto prazo funciona como sistema decisório por excelência”, enquanto nos períodos longos “opera no quadro de processos sociais e culturais que ultrapassam tanto os partidos quanto os indivíduos e estruturam novos contextos históricos”. Logo, deve-se ter o cuidado de não adotar uma ótica tecnicista que “pode levar a avaliações equivocadas ao sugerir utópicos modelos universais e ao considerar como inalterável o nosso próprio sistema político”.⁵⁷

1.5 A concepção de sistema político de Robert Dahl

Um sistema político é definido por Robert Dahl como “qualquer padrão permanente de relações humanas que implique, de maneira significativa, em poder, governo ou autoridade”.⁵⁸ E, de acordo ainda com Dahl, na grande maioria dos sistemas políticos podem ser encontradas certas características constantes e que são:⁵⁹ o controle desigual dos recursos políticos, a busca da influência política, distribuição desigual da influência política, objetivos conflituosos, aquisição de legitimidade, o desenvolvimento de uma ideologia, impacto de outros sistemas políticos e a influência da mudança.

a) O controle desigual dos recursos políticos

O controle sobre os recursos políticos distribui-se de maneira irregular. Recurso político é um meio pelo qual uma pessoa consegue influenciar o comportamento de outras; por conseguinte, compreende dinheiro, informação, alimento, ameaça de uso da força, empregos, amizade, posição social, o direito de elaborar leis, votos e uma grande variedade de outras coisas. E há quatro razões pelas

⁵⁶ Cerroni (1993), p. 160.

⁵⁷ Cerroni (1993), p. 161.

⁵⁸ Dahl (1970), p. 19.

⁵⁹ Dahl (1970), p. 29 a 43.

quais o controle sobre os recursos políticos se distribui de maneira irregular: (1) em toda sociedade existe certa especialização de funções; (2) em virtude de diferenciações herdadas, as pessoas todas não começam a vida com o mesmo acesso a recursos, e aqueles que saíram na frente geralmente aumentam suas vantagens; (3) as variações nas heranças biológicas e sociais, junto com as variações de experiências, determinam diferenças em relação aos estímulos e objetivos de diferentes elementos em uma sociedade; e finalmente (4) certas diferenças em estímulos e objetivos são em geral consideradas socialmente benéficas, pois é necessário aparelhar os indivíduos para diferentes especializações.

b) A busca da influência política

Alguns membros do sistema político procuram adquirir influência sobre as diretrizes, regras e decisões determinadas pelo governo – isto é, influência política.

c) Distribuição desigual da influência política

A influência política distribui-se de maneira irregular entre os membros adultos de um sistema político. Esta proposição relaciona-se claramente à primeira, que trata de recursos. Há três fatores fundamentais pelos quais a influência política é sempre distribuída irregularmente nos sistemas políticos: (1) em virtude de desigualdades na distribuição de recursos, fator já discutido; (2) em virtude das variações na habilidade com que diferentes indivíduos empregam seus recursos políticos; e (3) em virtude das variações na extensão com que diferentes indivíduos empregam seus recursos com objetivos políticos, pois um pode aplicar maiores proporções de seus recursos para adquirir influência política do que outros.

d) Objetivos conflituosos

Certos membros de um sistema político perseguem objetivos conflituosos, os quais são tratados, entre outras formas, pelo governo desse sistema. Conflito e consenso constituem dois aspectos importantes de qualquer sistema político. Algumas circunstâncias susceptíveis de levar o governo do Estado a intervir em conflitos são:⁶⁰

- quando os conflitos envolvem problemas para terceiros, como no caso de greve em uma atividade econômica chave;
- quando indivíduos agem, ou ameaçam agir entrando em conflito com normas básicas da sociedade. Nesses casos o governo intervém de forma severa e organizada em defesa da sociedade. Por exemplo: assassinatos, incêndios premeditados, roubo etc;
- quando o conflito pode provocar o perigo de violência grave, prolongada ou generalizada entre os membros da sociedade;

⁶⁰ Dahl (1970), p. 35.

- quando os indivíduos em conflito não pertencem a nenhum outro sistema político capaz de mediar o conflito, a não ser o Estado.

e) Aquisição de legitimidade

Sempre que meios governamentais são empregados para acomodar uma situação de conflito, os líderes no sistema político procuram assegurar-se de que as decisões tomadas são amplamente aceitas, não apenas por medo da violência, castigo ou coerção, mas também pela convicção de que o procedimento é moralmente certo e adequado. Logo, os líderes em um sistema político procuram dotar suas ações de legitimidade e transformar sua influência em autoridade.

f) O desenvolvimento de uma ideologia

De modo geral, os líderes em um sistema político abraçam um conjunto de doutrinas integradas, mais ou menos persistentes, as quais pretendem explicar e justificar sua liderança no sistema. O conjunto de doutrinas desse tipo constitui uma ideologia. Uma das razões pelas quais os líderes desenvolvem uma ideologia é dotar sua liderança de legitimidade.

g) O impacto de outros sistemas políticos

A forma pela qual um sistema político se comporta é influenciada pela existência de outros sistemas políticos. Raramente, existe um sistema político isolado. Todo sistema político empenha-se em relações exteriores.

h) A influência da mudança

Todos os sistemas políticos sofrem mudanças. Em toda a história das instituições políticas, nenhum sistema político jamais foi imutável.

1.6 As origens do pensamento político: a Antiguidade

Podemos identificar na antiga Grécia o berço do pensamento político tal como o concebemos atualmente. Já naquele período se desenvolvia uma ciência política que apresentava, nos seus objetivos e métodos, uma grande variedade.⁶¹ “A política significava para os gregos – que no período clássico, só conheciam de modo imediato o Estado-cidade –, todos os fenômenos estatais, tanto as instituições como as atividades.” E, como primeiros mestres da política, encontramos então os chamados sofistas.⁶² E em seguida destacam-se Platão e Aristóteles.

⁶¹ Heller (1968), p. 33.

⁶² Heller (1968), p. 31.

Os sofistas

No século V a.C., que tem início com a guerra contra os persas e termina com a campanha do Peloponeso, o despotismo persa e a luta entre a democracia de Atenas e a oligarquia de Esparta constituíram eventos que geraram estímulos para a pesquisa política. Os filósofos gregos dirigiram sua atenção, a partir do mundo natural, para o exame dos fatores políticos e sociais. Amparada pela liberdade de pensamento, que permitiu a expansão de ideias revolucionárias, desenvolveu-se uma intensa atividade intelectual na Grécia. A aquisição do poder político deu lugar a uma luta entre a antiga camada social de proprietários aristocráticos e a nova, formada de comerciantes influenciados por ideias estrangeiras e com espírito predisposto à inovação.

Com esse quadro se prepara o caminho para a demagogia, com o surgimento de uma série de mestres que aspiravam sensibilizar o espírito público, por meio da oratória e das artes da controvérsia. Os sofistas representavam a tendência desagregadora da época e aspiravam proporcionar a instrução necessária para que os jovens pudessem seguir com êxito a carreira política.

Os sofistas se caracterizavam, mais do que por terem ideias comuns, por uma identidade de pontos de vista e pelo emprego do mesmo método. Os mais notáveis dentre eles foram Protágoras, Górgias e Proðico. Eles rechaçavam a ideia de uma verdade universal e os princípios abstratos da justiça. Acreditavam que “o homem é a medida de todas as coisas”, e que cada indivíduo pode definir e estabelecer, de acordo com as suas crenças e desejos, o que é direito. Ao negar a existência de normas fixas, que regem a conduta humana, atacavam, por sua vez, os princípios racionais da natureza, que constituíam a base da moral e da filosofia gregas.⁶³

Protágoras e Górgias “ensinavam a Política como uma espécie de arte para a vida do indivíduo, como uma técnica política cujo fim essencial era a carreira política do discípulo e que, por isso, podiam limitar-se a expor a maneira de empregar os meios necessários para alcançar o fim”.⁶⁴

Os sofistas baseavam a autoridade política na força, porque sustentavam a existência de um caráter egoísta dos homens e a desigualdade de suas capacidades. Para eles o governo é uma consequência do compromisso dos fortes para humilhar os mais fracos, ou do acordo dos mais fracos para defender-se dos poderosos. Não acreditavam na natureza social do homem; concebiam o Estado apoiado sobre uma base individualista e artificial e que a autoridade política era egoísta por natureza.

Os sofistas foram os primeiros filósofos individualistas e sustentaram que o Estado se forma através de um pacto social. Estabeleceram também uma se-

⁶³ Gettell (1937), p. 89 - 91.

⁶⁴ Heller (1968), p. 31.

paração entre o direito e a moral, sustentando que a lei, enquanto derivada da autoridade política, coage e obriga os homens, em muitos casos, a trabalhar abertamente, contra as normas da razão. Embora, à primeira vista, possa parecer desmoralizadora, a doutrina política dos sofistas sustentou que a razão individual é a fonte de todo conhecimento, e destruiu os velhos dogmas e preparou o caminho para as doutrinas de Sócrates, Platão e Aristóteles.

Platão

É considerado um dos primeiros filósofos políticos, classificado como um moralista que busca um “bom governo” e formula a teoria de um Estado ideal abstrato. Platão (427-347 a.C.) desenvolveu sua teoria do conhecimento e seus conceitos éticos em um sistema metafísico e moral. Sustentava que a verdade era um conceito abstrato somente acessível aos indivíduos que possuíssem faculdades excepcionais. As ideias de Platão, em teoria, conduzem à sujeição dos indivíduos sob o governo dos melhores. Não chegou a desenvolver suas teorias políticas como um sistema científico independente. Combinou os princípios éticos e políticos, dedicou toda a sua atenção aos fins do Estado e considerou a política como a arte de tornar os homens mais justos e virtuosos. Suas obras políticas são: *A república*, *O político* e *As leis*.

A obra mais importante de Platão é *A república*.⁶⁵ Neste livro, tenta estabelecer uma concepção filosófica da justiça e, neste caminho, defende a organização de um Estado ideal, no qual prevaleça a justiça. O ponto de vista de Platão é, antes de tudo, moral e idealista. Platão refuta, em primeiro lugar, a tese dos sofistas de que o direito nasce da força, e coloca que o homem injusto não é feliz. Estuda a natureza do Estado, o qual considera como uma individualidade suprema, traçando a analogia que existe entre os ideais políticos e individuais. Embora sustente a teoria de que não pode conceber-se o Estado fora dos indivíduos que o integram, cria uma ideia abstrata do Estado e o dota de existência própria, mais real que os próprios indivíduos que o compõem.

A origem do Estado se encontra na diversidade dos desejos e necessidades humanas e na cooperação necessária para satisfazer a estes fins. Através de uma analogia ética e fisiológica entre a natureza humana e a estrutura do Estado, baseada na separação de três capacidades distintas: razão, valor e desejo, chega à conclusão de que o Estado se desenvolve através de três classes importantes: agricultores, que satisfazem às necessidades materiais da vida humana; guerreiros, que protegem os trabalhadores e garantem a segurança territorial do Estado; e magistrados, que regem a comunidade para que se realize o bem-estar geral. Cada indivíduo tem sua posição em uma classe determinada do Estado, segundo suas aptidões.

⁶⁵ Platão (1997).

Platão dá pouca importância aos indivíduos que integram as classes militares e trabalhadoras. Sua preocupação central está na classe governante, composta por homens seletos de idade madura. Esta classe se educa seguindo determinado sistema de ensino; não tem família, nem interesses materiais; tem uma vida comum, estuda filosofia e tem sob sua responsabilidade as tarefas do governo.

Para assegurar a unidade orgânica do Estado, Platão propõe a abolição da propriedade privada e dos laços familiares. Fica sob responsabilidade do Estado a seleção dos progenitores, com o objetivo de assegurar uma boa descendência; e também sob seus cuidados a educação física e intelectual dos jovens. A educação, vigiada pelos magistrados, capacitaria cada indivíduo para uma função especial, escolhendo-se um conjunto seletivo para integrar o grupo dos filósofos e governantes.

A ideia política, fundamental, de *A república* é a doutrina de que a autoridade governamental tem que estar associada à cultura e ao conhecimento mais amplo, e que o filósofo deve ser o homem de Estado. A necessidade de uma unidade orgânica no sistema político e a primazia da educação como função pública são também pontos de vista importantes nesse esquema.

A questão predominante na *República* de Platão “continua sendo a do Estado ideal, moralmente o melhor. Nas *Leis*, entretanto, aproxima-se de uma consideração mais empírica do mundo político, pois, nelas, aparece o ideal de um Estado mais próximo da realidade dada”.⁶⁶

Platão concebia um ciclo de vida dos governos, no qual estes iam passando do esplendor do Estado ideal às formas de decadência política. No topo do sistema figurava a aristocracia, o governo dos mais sábios, inspirados no ideal de justiça, considerado por ele como o Estado ideal. Na etapa seguinte surgia a timocracia; nesta nova forma de governo os homens não serão somente aristocratas, outras classes dele farão parte – especialmente a militar – e haverá disputa pela posse e controle de riquezas. Em seguida, estabelece-se a oligarquia, quando os proprietários adquirem o poder político. A emancipação das massas faz surgir a democracia, e do abuso da liberdade nasce a anarquia. No final deste processo, surge a tirania, que é a etapa mais distante da justiça (que imperava no Estado ideal), quando as disputas das massas exigem a presença de um governante forte no Estado.

O Estado ideal de Platão repousava numa aristocracia selecionada pela inteligência. As únicas pessoas capacitadas a governar são aquelas que adquirem uma concepção abstrata do Estado. Acreditava que a tirania é a pior forma de governo.

⁶⁶ Heller (1968), p. 32.

Aristóteles

Aristóteles (384-322 a.C.) foi discípulo de Platão e, embora adote algumas ideias deste, difere bastante do mestre pelo método e os pontos de vista que aparecem em seu sistema político. Aristóteles é prático, lógico e sistemático. Suas ideias são o resultado de um processo indutivo, partido do estudo científico e comparativo dos governos que existiam em seu tempo. Sua exposição, baseada na história e na observação, é clara e precisa, com poucas nuances alegóricas e poéticas. Constrói a política como ciência independente, tirando a ética do campo dessa disciplina.

O tipo de ciência política mais semelhante à atual “foi criado na Grécia por Aristóteles, ao dar o salto da especulação lógica e metafísica ao campo do empírico”. “Devemos a Aristóteles uma descrição e crítica, extensas e exatas, das constituições políticas históricas dos atenienses e dos espartanos, dos cretenses e fénicios. Ao estudar mais de cem constituições históricas, veio a ser o fundador da Ciência histórico-descritiva da Política.”⁶⁷

Aristóteles estabeleceu que o fim último da ciência política é a busca do bem comum, como afirma:⁶⁸

“Uma vez que a ciência política usa as ciências restantes e, mais ainda, legisla sobre o que devemos fazer e sobre aquilo de que devemos abster-nos, a finalidade desta ciência inclui necessariamente a finalidade das outras, e então esta finalidade deve ser o bem do homem. Ainda que a finalidade seja a mesma para um homem isoladamente e para uma cidade,⁶⁹ a finalidade da cidade parece de qualquer modo algo maior e mais completo [...]; embora seja desejável atingir a finalidade apenas para um único homem, é mais nobiliante e mais divino atingi-la para uma nação ou para as cidades.”

Em sua outra obra *Política*, Aristóteles reforça a ideia de que o fim último da política é o bem coletivo:⁷⁰ “em todas as ciências, assim como em todas as artes, a finalidade é um bem; e o maior de todos os bens encontra-se, sobretudo, naquela entre todas as ciências que é a mais alta; ora, tal ciência é a política e o bem, em política, é a justiça, quer dizer, a utilidade coletiva”.

Aristóteles em sua obra não traça o perfil de um governo, que sirva para todas as condições sociais, mas defende a tese de que devem adaptar-se as constituições às necessidades de cada povo. Ao contrário de Platão, que considera a moral como a ciência fundamental e da qual faz parte a política, Aristóteles considera a política como a ciência mais importante, porque dentro do Estado se

⁶⁷ Heller (1968), p. 32.

⁶⁸ Aristóteles (1996), p. 119.

⁶⁹ O termo *cidade* aqui empregado é no sentido de cidade-estado, a *polis* grega.

⁷⁰ Aristóteles (2005), p. 99.

cumprem os fins mais elevados do homem. Para ele a melhor forma de governo é aquela em que todos os indivíduos atuam na vida política.

Embora tenha tido um forte sentido prático, Aristóteles sempre considerou que a política é uma ciência abstrata que busca o bem-estar total do homem. Ele fez um estudo detalhado das complexas correntes que afetam a vida pública, dos métodos de governo e dos meios utilizados para aplicar as reformas políticas, de acordo com os diversos interesses em disputa e as circunstâncias variáveis de cada período.

Aristóteles escreveu seu livro *Política* depois de ter feito um estudo detalhado dos governos mais importantes de seu tempo e das obras de pensadores que o precederam (principalmente Platão). Estudou 158 constituições de cidades-estado gregas, embora tenha chegado aos dias atuais somente a constituição de Atenas. A *Política*, mais que um trabalho sistemático de filosofia política, é um tratado sobre a arte do governo. Analisa no livro os males que existiam nas cidades gregas e os defeitos de seus sistemas políticos, sugerindo medidas práticas para contornar problemas futuros.

Aristóteles encontra a origem do Estado nos esforços do homem para satisfazer seus desejos e necessidades individuais. A sociedade entre o homem e a mulher para a perpetuação da espécie, do amo e do escravo para a produção de alimentos, dá nascimento à família ou comunidade doméstica. Enquanto os homens se contentavam em levar uma existência pobre, satisfazendo suas necessidades mais elementares, não se tornou necessário uma sociedade política. Mas quando desejaram uma vida melhor, foi necessário reunir aquelas comunidades domésticas em uma entidade superior, com extensão adequada, a cidade-estado, a *polis*.

A cidade-estado, de acordo com Aristóteles, é uma forma perfeita de associação, e como o homem por natureza é um animal político, somente pode alcançar seus fins essenciais através do Estado. Fora da vida social, o homem é uma besta. Neste sentido, o Estado, como ideia, é anterior ao homem. O que constitui o homem em ser racional, diferentemente dos outros animais, é a faculdade da linguagem e o sentimento de associação em relação a seus semelhantes. O Estado precede, desse modo, ao indivíduo, porque somente sob sua influência deixa de ser o homem uma besta para alcançar uma categoria superior.

O Estado existe, assim, para satisfazer às necessidades intelectuais e morais dos homens. A família ou comunidade doméstica, dentro do Estado, atende à satisfação das necessidades físicas da vida. O Estado se justifica de forma utilitária e, neste sentido, a escravidão é perfeitamente legal e natural. Como os homens diferem em poder físico e capacidade intelectual, uns nasceram para senhores e outros para escravos. Os homens aptos para governar são aqueles dotados de altas condições espirituais; os que têm somente vigor físico e entendimento pouco cultivado não são aptos para dirigir, mas para cumprir ordens. Partindo desse pressuposto, a escravidão é útil e benéfica para todos, se o senhor não abusa de sua autoridade. A escravidão dos prisioneiros de guerra sempre é justificada quando o triunfo da batalha implica a superioridade dos vencedores, não se aplica no caso de que sofram os homens inteligentes as desventuras da guerra. No

tempo de Aristóteles, havia a crença geral entre os gregos de que tinham superioridade intelectual sobre os povos vizinhos, e isto justificaria o raciocínio de que os gregos, devido a essa condição, não poderiam ser escravos.⁷¹

Aristóteles acreditava que a unidade do Estado poderia ser obtida através de uma organização adequada de diversos tipos individuais, não pela submissão rígida dos indivíduos a um regime disciplinar. Desse modo, Aristóteles não era partidário, como Platão, da abolição da propriedade privada e dos laços familiares, pois isto limitaria a vida humana e impediria a existência de fortes vínculos sociais, embora defendesse a manutenção de um sistema obrigatório no ensino e educação dos indivíduos.

Aristóteles destacou limitações na atividade do Estado, mas sem suspender, em contraposição, a ideia dos direitos individuais, que são intangíveis para o mesmo Estado. Aristóteles, no entanto, se referia ao bem-estar dos cidadãos, considerados como indivíduos, mais do que à concepção abstrata de bem-estar da sociedade. Considerava o Estado como o meio mais idôneo para assegurar o bem-estar supremo dos cidadãos; sustentava que para realizar estes fins é necessário que se permita aos indivíduos certo grau de liberdade. Pois, como os homens diferem em aptidões e necessidades, o meio mais adequado para o desenvolvimento de suas capacidades consistirá num sistema que permita a cada um certa liberdade no desenvolvimento de sua vida.

Aristóteles definiu o Estado como uma organização coletiva de cidadãos, e definiu este (cidadão) como o indivíduo que tem direito de participar do governo. Acreditava que o traço característico da cidadania consistia na participação dos indivíduos nas assembleias, no exercício ativo dos direitos políticos. A cidadania determina a capacidade de governar e ser governado.⁷²

Aristóteles distingue claramente os termos *Estado* e *governo*. O Estado, para ele, está integrado pelo corpo total dos cidadãos; o governo, por aqueles que ordenam e regulam a vida daquele, ocupam os postos públicos e exercem o poder.

Na opinião de Aristóteles, a melhor forma de governo é a que corresponde ao caráter e necessidade de cada povo. O Estado ideal somente é possível partindo-se do pressuposto de que exista também uma sociedade ideal. Caso fosse possível encontrar homens proeminentes e extraordinários, a monarquia e a aristocracia seriam as melhores formas de governo. Mas, levando em consideração a natureza humana, deve-se decidir por uma democracia moderada.

Aristóteles sustentava que o fim do Estado se concentra no bem-estar da comunidade, e que o poder político tem que ser distribuído entre os cidadãos na medida em que contribuam para a realização do Estado. O povo, atuando politicamente como unidade, é preferível à atuação de qualquer de suas partes; logo, a autoridade deve residir, em última instância, no conjunto dos cidadãos. Através das assembleias, tratam das questões fundamentais e escolhem seus magistrados.

⁷¹ Aristóteles (2005), p. 92 - 94.

⁷² Aristóteles (2005), p. 77 - 87.

Mas, acima da soberania do povo, Aristóteles coloca a soberania da lei. A autoridade humana, em sua opinião, conserva sempre reminiscências da força material; a autoridade da lei, racional e natural, participa da divindade.

O tipo ideal de Estado para os povos gregos, segundo Aristóteles, está determinado pela cidade, com um território relativamente pequeno e uma população limitada, para que todos os cidadãos possam se conhecer e tenham acesso fácil à vida pública. De acordo com ele, todas as classes da sociedade devem ter representação no Estado, mas somente serão cidadãos os administradores, os guerreiros e os sacerdotes. Estes indivíduos devem possuir a terra e ter tempo para cumprir seus deveres de cidadãos.

Herman Heller destaca a rica diversidade do pensamento político da Antiguidade grega, reconhecendo “que já na antiga Grécia se desenvolve uma Ciência Política que apresenta, nos seus objetivos e métodos, uma grande variedade”.⁷³

Dando continuidade ao pensamento grego, em Roma destacou-se Marco Túlio Cícero.

Marco Túlio Cícero

Na época em que viveu Cícero (106-43 a.C.) destacou-se um período de agitação e guerras que destruíram a República Romana. O equilíbrio mantido até então entre as diversas forças políticas tornou-se impraticável quando afloraram o ódio e a hostilidade entre as diversas facções, conduzindo à bancarrota e à revolução. As transformações econômicas que se seguem ao desenvolvimento do Império Romano produzem uma profunda divisão entre a nobreza opulenta, que compõe o Senado, e o povo, representado nas Assembleias; da luta e oposição entre estes grupos surge a guerra civil, no curso da qual destacam-se os nomes de Graco, Mário, Sila, Pompeu e César, que preparam o caminho para o estabelecimento do Império. Nesse contexto, na obra de Cícero se encontra uma exposição fiel e eloquente das concepções romanas em relação à natureza do Estado e da lei, buscando resistir a essas mudanças e voltar aos métodos tradicionais de governo reconhecidos pelos cidadãos romanos.⁷⁴

É considerado um dos maiores oradores romanos e último grande defensor dos princípios da república. Eleito cônsul em 63 a.C., teve que enfrentar uma revolta de seu rival derrotado, Catilina, que pretendia tomar o poder pela força. Cícero pronunciou uma série de discursos no Senado, as Catilinárias, que conduziram à execução dos conspiradores. Suas principais obras de filosofia política, que foram escritas em forma de diálogo, são *Das leis* e, principalmente, *Da república*, na qual defendia ideais republicanos, embora admitisse a necessidade de

⁷³ Heller (1968), p. 33.

⁷⁴ Gettell (1937), p. 138 - 141.

lideranças dotadas de decisão e autoridade pessoal. Além dessas obras, deixou um tratado de eloquência, *Do orador*, e outras poéticas e tratados filosóficos e religiosos. Uma de suas últimas obras de cunho político, *As filípicas*, constitui outro importante documento de defesa da república romana.

No seu *Da república*, Cícero deixa clara a influência das condições e necessidades de sua época, e utiliza a organização governamental de Roma para esboçar os juízos, análises e exemplo de seu estudo.

De acordo com ele, o Estado é a consequência natural dos instintos sociais do homem. Vê no Estado uma instituição política distinta da sociedade em geral; pois destaca igualmente uma separação entre o Estado e o governo, reservando a autoridade política suprema ao povo, entendido como um todo, e considerando o governo como um agente de sua vontade. Define a república como a reunião dos homens “que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum”. Considera que os homens se reúnem devido a seu “instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum”.⁷⁵

Cícero adota uma classificação de governo que distingue monarquia, aristocracia e democracia. Cada uma das quais possui certas vantagens e estão submetidas a um ciclo revolucionário que vai de forma pura a impura. De acordo com ele, as formas simples, por ordem de preferência e perfeição, são: primeiro, a monarquia, depois a aristocracia e por último a democracia. No entanto, se declara partidário de uma forma mista, em que estejam reunidas as vantagens das outras e, na sua opinião, o regime republicano de Roma constitui um exemplo admirável, onde é possível manter-se a estabilidade na vida política, o que contribui para a existência de um bom governo.⁷⁶

Um dos principais méritos da obra de Cícero é a sua exposição do conceito de lei natural, estabelecendo um sistema onde coloca em correspondência direta os princípios da razão abstrata e da lei natural com a atividade da razão humana e a legislação do Estado. Os princípios da moral se aplicam tanto no mundo político quanto na vida privada; a lei legítima e verdadeira se constitui no império da razão, de conformidade com as normas da natureza, que é eterna e universal.

No tratado *Das leis*, que constitui um complemento do livro *Da república*, Cícero persiste na sua concepção de que a lei positiva está baseada nos princípios da razão natural, e qualquer disposição que apareça em oposição às leis da natureza não possui força legal. Cícero estimula os cidadãos romanos com os ideais supremos de patriotismo e justiça. Apresenta uma concepção universal na qual todos os homens estão submetidos aos mesmos princípios

⁷⁵ Cícero (1973), p. 155.

⁷⁶ Cícero (1973), p. 155 a 157.

naturais de direito. Assim como Platão, Cícero, tomando por guia estes princípios, traça com detalhes um código civil e constitucional de acordo com as normas da lei natural.

O mérito principal de Cícero está em ter transmitido ao mundo romano as ideias da Grécia em suas obras, embora muitas vezes com propósitos diferentes. A doutrina da lei natural serve de fundamento, em Cícero, a um sistema legal que se destina a reger as relações jurídicas do mundo. Os homens possuem os mesmos direitos, de acordo com a natureza, e devem estar sujeitos aos mesmos princípios universais. Nestas ideias se encontra uma base de apoio ao estabelecimento do Império, vislumbrando a existência do poder de Roma como um desígnio providencial para levar adiante os planos da razão divina.

A obra de Cícero exerceu pouca influência na política de seu tempo, caracterizado pela animosidade das lutas internas e a crise de patriotismo; mas suas ideias sobre a justiça e a lei natural ficaram profundamente enraizadas no pensamento jurídico de Roma e deixaram uma marca profunda nos juristas posteriores da época imperial e nos primeiros escritores cristãos. Sua concepção da unidade do mundo e de uma autoridade e uma lei universal constituíram um importante princípio do pensamento político que percorre todo o período medieval.

2



A QUESTÃO DO PODER

O poder, certamente, constitui-se num dos mais importantes processos sociais das sociedades humanas, não se registrando historicamente nenhuma que tenha prescindido dele. As relações de poder estão disseminadas por toda a sociedade, havendo, no entanto, uma hierarquia que difere de um grupo social para outro. O que é comum a todos é que há um poder supremo a todos os outros, ao qual estão submetidos, que é o poder político. Quer seja com a função de organizar a vida em sociedade, ou de estabelecer a dominação de um grupo pelo outro, é um fato indiscutível a sua ascendência sobre os demais poderes. Sua legitimidade deriva de sua necessidade para estabelecer a necessária convivência social, e desse modo tolera-se em grau maior ou menor a dominação de um grupo sobre os demais.

A despersonalização do poder também contribui para a aceitação desse tipo de dominação. A partir do momento em que se é obrigado a aceitar a dominação de um ente abstrato, fica facilitada a submissão e aceitação de suas determinações. No entanto, o exercício do poder é feito por pessoas reais, que detêm num determinado momento histórico a primazia de determinar as ações dos demais. Esse grupo, dominante em determinado momento, que é sucessivamente substituído por novos indivíduos que perpetuam as relações de poder, é denominado elite. Esses diversos elementos que configuram as relações de poder, em especial o político, serão estudados neste capítulo.

2.1 O conceito de poder

O exercício do poder é um processo social, na medida em que indivíduos ou grupos sociais apresentam condições de modificar ou alterar o comportamento de outros grupos ou pessoas. O exercício do poder está diretamente vinculado à

cultura dos grupos sociais que estabelecem aquilo que tem ou não valor naquela sociedade particular. Se a força física é valorizada, é ela que se tornará o principal componente do poder. Caso seja a capacidade dos indivíduos em relacionar-se com a divindade, os sacerdotes terão mais valor e desse modo exercerão mais poder. Em grupos menores, por exemplo num grupo de amigos, terá mais poder aquele que detém os elementos mais valorizados pelo grupo.

O poder pressupõe sempre uma relação entre duas ou mais pessoas, ou duas ou mais organizações. Segundo Fleiner-Gerster, “ele repousa sobre a força e a superioridade de uma parte e, simultaneamente, sobre a – relativa – dependência ou fraqueza da outra”. Ao lado da força e da autoridade do Estado, em Estados onde a economia é centralizada e estatizada, a dependência econômica pode ser utilizada para impor decisões do Estado.¹

O exercício do poder constitui-se numa das mais importantes interações sociais existentes. O poder intervém em todas as relações sociais, quer sejam econômicas, militares, culturais, familiares etc., expressando-se como poder militar, econômico, sindical etc. e também como poder político. Desse modo, podemos afirmar que na sociedade coexistem vários tipos de poder e cada ator social (indivíduos, grupos, classes, organizações etc.) apresenta determinada quota de poder que dá lugar a diversos tipos de confrontamentos que constituem uma parte fundamental da vida social, constituindo-se de fato no pleno exercício da vontade e da liberdade.

Para Friedrich, “a origem do poder que é uma posse é primordialmente a coação. Quando o detentor de um cargo adquire certa soma de poder, ele adquire também a capacidade de coagir”. Por outro lado, segundo esse mesmo autor, a “origem do poder relacional é bastante consensual e cooperativa. Um líder que procure desenvolver certa organização dependerá muito de um poder dessa espécie. Ele organizará seus seguidores despertando neles o desejo de aderir aos seus objetivos e propósitos”.²

O poder sempre implica relação, é a capacidade de decisão sobre o outro. O poder constitui uma relação social. O indivíduo encontra-se com o poder quando a sua conduta não é decidida por ele mesmo, mas uma decisão tomada por outro que é capaz de determinar seu comportamento. Na relação com o outro, pode-se encontrar uma situação de inferioridade, de igualdade ou de superioridade. O poder supõe uma relação específica de superioridade. Toda situação social que estabelece vínculos de dependência gera algum poder, ou seja, a possibilidade de determinar a conduta do outro, provocando consequências que podem ser benéficas ou prejudiciais. A base essencial do poder está na submissão e no conformismo dos membros do grupo sobre o qual atua.

¹ Fleiner-Gerster (2006), p. 246.

² Friedrich (1970), p. 132.

Talcott Parsons concebe o poder “como um meio simbólico generalizado que circula de forma muito semelhante ao dinheiro, e cuja posse e uso permitem que as responsabilidades de um cargo com autoridade numa coletividade sejam cumpridas”. E entende autoridade como “a qualidade politicamente crucial de um *status* numa estrutura social”.³

Em outros termos, Parsons entende o poder como “a capacidade que a sociedade tem para mobilizar seus recursos no interesse de seus objetivos definidos como algo sancionado de maneira mais positiva do que permissiva pelo sistema como um todo – objetivos que são *afetados pelo interesse público*”.⁴ De forma categórica, e simplificada, afirma: “defino o poder como a capacidade de um sistema social para mobilizar recursos para atingir metas coletivas”.⁵

Parsons considera o governo como um complexo de atividades que tem a primazia política. Segundo ele, “primordialmente, as organizações governamentais, em suas relações com o resto da sociedade, geram poder e o fornecem às demais partes da sociedade”.⁶

Uma visão particular é expressa por C. Wright Mills, que tem preocupação central voltada para a estrutura do poder na sociedade norte-americana. Para ele, “o poder relaciona-se com quaisquer decisões tomadas pelo homem sobre as condições de sua vida, e sobre os acontecimentos que constituem a história de sua época”. Há fatos que ocorrem e que “estão fora do alcance da decisão humana; as disposições sociais se modificam sem a orientação da decisão explícita. Mas na medida em que essas decisões são tomadas, o problema de quem é responsável por elas é o problema básico do poder.”⁷

Aristóteles, em seu *Política*, identifica três tipos de poder: o do pai sobre os filhos, o do senhor sobre os escravos e o do governante sobre o governado. Afirma que esses diferentes tipos de poder também podem ser identificados com base nos diferentes sujeitos que são os beneficiários do exercício do poder: o poder paterno é exercido no interesse dos filhos, o despótico no interesse do senhor de escravos, o político no interesse de quem governa e de quem é governado.⁸

Para Norberto Bobbio, há três tipos de poder social: o poder econômico, o ideológico e o político.⁹ O Poder econômico é o que se vale da posse de certos bens necessários e escassos, para modificar o comportamento daqueles que não os possuem.

O poder ideológico é baseado na influência que as ideias formuladas por determinadas pessoas possuem para alterar o comportamento de outros. Desse tipo

³ Parsons (1970b), p. 105.

⁴ Parsons (1970a), p. 9.

⁵ Parsons (1970a), p. 10.

⁶ Parsons (1970a), p. 11.

⁷ Mills (1965), p. 25.

⁸ Aristóteles (2005).

⁹ Bobbio (2000), p.162.

de condicionamento é que nasce a importância social daqueles que nos grupos sociais apresentam algum tipo de saber, quer sejam sacerdotes de antigas sociedades, ou intelectuais e cientistas de sociedades evoluídas, “porque através deles, e dos valores que eles difundem, ou dos conhecimentos que eles emanam, cumpre-se o processo de socialização necessário à coesão e integração do grupo”.¹⁰

O poder político é baseado sobre “a posse dos instrumentos através dos quais se exerce a força física (armas de todo tipo e grau); é o poder coativo no sentido mais estrito da palavra”.

Para Bobbio, esses três tipos de poder têm como característica comum instituir e manter uma sociedade de desiguais, ou seja, dividida entre ricos e pobres (poder econômico); entre sábios e ignorantes (poder ideológico) e entre fortes e fracos (poder político), ou seja, têm a particularidade de dividirem entre superiores e inferiores.¹¹

Sartori considera que todo processo político é um “processo de poder”, e que deve-se distinguir entre um tipo e outro de poder: entre *potestas* e *auctoritas*, “entre poder como força (ou dominação) e poder como autoridade; entre o poder de coagir e o poder de persuasão para que as coisas se cumpram”. Para ele, a autoridade é “um poder baseado na persuasão, no prestígio, na deferência”. E quando se refere a autoridade, esta diz respeito “à liderança que desperta e recebe apoio espontâneo”. Essa distinção entre poder e autoridade, para Sartori, é útil ao permitir “especificar que a democracia é um sistema político construído sobre o modo de exercer o poder que se chama autoridade, no sentido de que a característica marcante da democracia é a de que tende a transformar o poder em autoridade”.¹²

A maior parte dos cientistas sociais compartilha da ideia de que *poder* é a capacidade para afetar o comportamento dos outros. O poder pode ser considerado um meio que o grupo ou indivíduo tem de fazer com que as coisas sejam realizadas por outros indivíduos ou grupos.

Para Max Weber,¹³ “poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”. Embora de seu ponto de vista considere o poder “sociologicamente amorfo”, podemos encontrar os fundamentos dessa probabilidade num amplo leque que inclui a legitimidade e a não legitimidade.

O poder é legítimo quando é aceito e existe a disposição de obediência por parte daqueles que não o detêm. Será ilegítimo o poder quando exercido por indivíduo ou grupo social que não é aceito pelos demais e impõe sua vontade mesmo havendo resistência.

¹⁰ Bobbio (2000), p. 163.

¹¹ Bobbio (2000), p. 163.

¹² Sartori (1965), p. 153-154.

¹³ Weber (1991), p. 33.

A natureza do poder é complexa, pois muitas vezes se apresenta como uma coisa ou objeto que pode ser possuído, e outras, muito mais comuns, se manifesta como uma relação entre pessoas. No primeiro caso, nos referimos ao propósito de tomar o poder, de conquistá-lo, como se sua posse nos assegurasse um bem qualquer. Quando o poder se manifesta assim, podemos afirmar que adquire forma objetiva vinculada a um cargo, papel social ou função. Desse modo, quem está investido de um cargo de chefe do executivo (presidente, governador, prefeito), funcionário da administração pública, juiz, delegado etc. possui poder, e na medida em que deixe essas posições, deixará de ter o poder e os meios inerentes a elas. Mesmo o cidadão comum que pode votar, escolher seu candidato para algum cargo eletivo, possui poder.

No entanto, o poder político na realidade não é uma coisa, como possa parecer, que pode ser objeto de posse, mas constitui uma relação entre pessoas.

Para Hobbes, o poder pode ser original ou instrumental, e para o homem (universalmente considerado) “consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro”.¹⁴

Há diversas fontes de poder, entre as principais estão a força e a autoridade.

2.2 As principais fontes do poder

As principais fontes de poder muito raramente aparecem isoladas. Quase sempre surgem associadas em diferentes graus, conformando o real poder do agente, seja ele um indivíduo ou um grupo social.

a) A força

Denominamos força ao uso ou ameaça de coerção física. A coerção física pode ser expressa através de armas de todo o tipo – uma lança, um revólver, uma pedra etc.; até mesmo pelo porte físico de um indivíduo é um importante atributo da força.

Os Estados reservam a si o monopólio do uso da força e alocam todos os meios importantes de coerção física para as suas organizações, como a polícia ou as forças militares (exército, marinha, aeronáutica). Uma das principais características do Estado é este monopólio que utiliza para manter a integridade e impor sua vontade sobre o conjunto do seu território.

Nos primeiros agrupamentos humanos, a força provavelmente era o único componente do poder. Mesmo na Antiguidade e na Idade Média era fundamental para o exercício do poder. Com o advento do capitalismo foram surgindo outros componentes que passaram a equilibrar o poder manifesto pela força, muito em-

¹⁴ Hobbes (1974), p. 57.

bora ainda permaneça sendo um dos mais importantes componentes do poder. É difícil imaginar um Estado sem forças armadas ainda nos dias atuais.

b) A autoridade

Compreendemos *autoridade* como um direito estabelecido para tomar decisões e ordenar ações de outrem. Dito de outro modo, é a legitimização do poder através da incorporação de conteúdo jurídico e/ou moral, ou seja, normas ritualizadas nos costumes ou codificadas no direito. Essa legitimidade assenta-se sobre o consentimento durável e tendente à unanimidade entre os membros de uma sociedade ou de um grupo social.

Considerando que o processo político é um processo de poder, Sartori julga necessário distinguir entre um tipo e outro de poder: “entre o poder de coagir e poder de persuasão para que as coisas se cumpram”, sendo necessário, portanto, utilizar o termo *autoridade* com o objetivo de indicar “não o poder que pende do alto sobre aqueles que a ele têm de submeter-se, mas, ao contrário, o poder que advém da investidura espontânea e extrai sua força e eficiência do fato de ser reconhecido”.¹⁵

Considera ainda Sartori que, “longe de ser incompatível com a democracia, a autoridade é a sua fórmula do poder por excelência”. Pois “o ideal alimentado por aqueles que almejam uma democracia genuína não é a conquista do poder, mas, ao contrário, sua redução, e, portanto, a substituição dos *detentores do poder* por aqueles que poderíamos chamar *detentores de autoridade*”.¹⁶

Foi Max Weber quem deu uma das maiores contribuições ao estudo da autoridade ao identificar três tipos, de acordo com a sua base de legitimidade e que já se tornaram clássicas nos estudos de ciências sociais: a burocrática (ou racional), a tradicional e a carismática.

Autoridade burocrática ou racional-legal, baseada no cargo ou posição formalmente instituída. É a autoridade investida no cargo que o indivíduo ocupa. Ele só tem essa autoridade enquanto estiver ocupando o cargo. O exercício da autoridade é legítimo por estar de acordo com as leis ou com as regras escritas. A lei é o princípio legitimador em função de sua racionalidade, independentemente do líder ou chefe que a faça cumprir. Há consenso em serem governados através de um processo legal, evitando arbitrariedades. Gera organizações burocráticas. Exemplo: juiz, delegado, funcionário público. É o tipo de autoridade encontrada nos modernos Estados e organizações de todo tipo.

Nas organizações existe uma hierarquia de poder estabelecida por cargos em diferentes níveis, o que permite que se afirme que as organizações formam uma estrutura hierárquica de poder.

Autoridade tradicional, baseada na crença, normas e tradições sagradas e a que as pessoas obedecem em virtude da tradição. Não há necessidade de legis-

¹⁵ Sartori (1965), p. 154.

¹⁶ Sartori (1965), p. 154.

lação. A obediência à autoridade é devida à tradição e aos costumes, à vontade da pessoa. Não há a relação de capacitação com as funções a serem executadas. Legitima o poder no passado e no *status heraldo*. A autoridade se constitui pela vassalagem dos súditos. Gera organizações administrativas e funcionais.

Exemplos: rei, príncipe, padre, marido, pai etc.

A administração patrimonial é constituída pela autoridade tradicional, que trata os negócios de governo como se fossem uma extensão de sua própria casa. Esse tipo de administração é encontrada em Estados centralizados e despóticos.

Autoridade carismática, baseada nas qualidades pessoais excepcionais do indivíduo (líder). “Baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por ela reveladas ou criadas”,¹⁷ às quais se obedece em função do *carisma* (imagem de notável sabedoria, invencibilidade, exemplo ou santidade). Sua natureza é quase religiosa, e a organização ou sociedade permanecerá estável enquanto durar o líder. Exemplos: Cristo, Napoleão, Ghandi, Hitler, Martin Luther King, Perón, Fidel Castro etc.

Há muitos casos em que a força e a autoridade estão combinadas, como no caso do exército, da polícia ou da guarda municipal.

2.3 O poder político

Nenhum grupo humano pode articular-se ou manter-se sem um poder que o estruture e mantenha coeso, exercendo a sua direção e direcionando o conjunto em ordem para atingir seus objetivos. Em qualquer sistema político surge como forma de autoridade o poder político. Todo agrupamento humano para a realização de fins comuns necessita da direção de uma vontade; esta vontade, que irá organizar e dirigir a execução de suas ordens, é o que chamamos poder de associação; daí que toda associação, por mínima que seja a força que possua, tem um poder peculiar que aparece como uma unidade distinta daquela de seus membros.¹⁸

Embora o elemento distintivo do poder político, em relação a outras formas de poder, seja a possibilidade de recorrer à força, isso não significa para Bobbio “que o poder político se resuma ao uso da força: o uso da força é uma condição necessária, mas não suficiente para a existência do poder político”. Não é todo grupo social com condições de usar, até mesmo com continuidade, a força que exerce um poder político (como uma associação criminosa, um grupo subversivo etc.). “O que caracteriza o poder político é a exclusividade do uso da força em relação a todos os grupos que agem em um determinado contexto social”, um processo que ocorre em toda sociedade organizada “na direção da monopolização da posse e do uso dos meios com os quais é possível exercer a coação física”. Esse é um processo de monopolização que caminha lado a lado

¹⁷ Weber (1991), p. 141.

¹⁸ Jellinek (2000), p. 394.

“com o processo de criminalização e penalização de todos os atos de violência que não forem cumpridos por pessoas autorizadas pelos detentores e beneficiários desse monopólio”.¹⁹

Para Friedrich, há uma diferença entre o que lidera e o que governa. Para ele, “o líder é aquele que exerce uma afinidade dinâmica direta sobre seus seguidores. Tem pouco poder de coação, sua força sendo o produto de sua capacidade para convencer seus seguidores”. Já “o que governa exerce o poder político de maneira muito mais formal, e isso é devido ao fato de que no desempenho de sua missão ele exerce um poder organizado e estruturado, um poder que, nas sociedades modernas, é geralmente organizado pelo direito e pelas leis ou por cartas constitucionais”. Um presidente, por exemplo, tem certos poderes especificados pela Constituição. “Esta lei básica, portanto, estrutura o seu poder.”²⁰

De um ponto de vista jurídico-político, pode-se dizer que o poder político se refere ao domínio, faculdade ou jurisdição que se tem para mandar ou para executar uma ação que afeta aos demais, mesmo contra sua vontade e através do uso da força, caso seja necessário.

O Estado, como grupo social, também se apresenta com um poder, que é o poder político. Isto significa que, na multiplicidade de poderes que se desenvolvem na sociedade, o poder político (o poder do Estado) é mais um que, no entanto, assume a coordenação e supremacia de todos os outros. Assim, o poder estatal constitui-se em centro da ação política.

Podemos dizer que o poder político pode ser entendido como o poder que tem como meio específico a força, constituída em monopólio do Estado, tornando-o poder supremo, ou seja, o poder cuja posse identifica para toda a sociedade o grupo dominante.

Os indivíduos se submetem ao poder político e lhe prestam obediência em virtude da crença em sua legitimidade. Além disso, ele possui a coerção e os instrumentos de controle social que lhe permitem concretizar suas sanções pela utilização do monopólio da força física.

Sartori alerta que não se deve “confundir os recursos do poder, ou as influências sobre, com o possuir poder”, pois “uma vez estabelecidas estas distinções, desaparece a dificuldade de determinar os limites do sistema político”. Prossegue afirmando que “condicionar e influenciar o poder político não é a mesma coisa que exercê-lo”. E cita o exemplo das corporações gigantes e os sindicatos poderosos, que, embora tenham influência, “não se segue que o seu poder seja ‘sobrano’, sobrepondo-se ao poder político”. Pois “enquanto um sistema político se mantém de pé, os comandos prevalecentes e obrigatórios *erga omnes* são os que emanam da sua dimensão propriamente política. Só as decisões políticas, sob a forma de leis (ou com outra forma), são aplicáveis coercitivamente à generalidade dos cidadãos”. Logo, “as decisões políticas podem ser assim definidas, como

¹⁹ Bobbio (2000), p. 164.

²⁰ Friedrich (1970), p. 133.

‘soberanas’, as mais difíceis de evitar, seja pela determinação territorial, seja pela intensidade coercitiva”.²¹

2.4 Maquiavel e o poder político

O início da moderna teoria política pode se localizar na análise que Nicolau Maquiavel (1469-1527) faz do poder e do Estado. Ele, principalmente em sua obra *O princípio*, procurou compreender a política visando à conquista ou à manutenção do poder. Sua aproximação realista significou uma ruptura com a tradição medieval que durante séculos havia entendido a política como algo inseparável da religião e da moral. Suas reflexões deixam de basear-se em argumentos morais para girar em torno da realidade política. Para ele a política era uma técnica a serviço do poder.

Em *O princípio*, oferece um estudo da dinâmica de governo, dos meios e circunstâncias que conduzem à obtenção e manutenção do poder, além de mostrar os erros que podem ser cometidos e como evitá-los. Defendeu que para ter êxito com o poder todos os meios se justificam. No período em que Maquiavel escreve, a Itália estava dividida em diferentes reinos, ducados e repúblicas, marcada por profundas divisões, rivalidades e corrupção. Neste contexto, considera que a debilidade italiana só podia ser superada através do Estado, e ao observar a unidade existente em outros países justifica a monarquia absoluta como a única forma possível de a Itália superar sua condição.

Fundamentando-se na observação dos fatos e em sua convicção de que a natureza dos homens é constante e inalterável em vários sentidos, Maquiavel constrói uma teoria que possibilita a análise objetiva da realidade política. Sua principal obra, *O princípio*, constitui-se num manual prático para governar e manter o poder sem cair nas armadilhas das quais o gênero humano é capaz. De acordo com Maquiavel, a religião e a moral podem ser utilizadas para consolidar o poder, mas para o seu funcionamento não são necessárias. Embora sejam imorais, os fins políticos justificam sempre os meios empregados.

O problema abordado por Maquiavel não é legitimar o poder, mas mantê-lo baseando-se na força e na astúcia, já que estes são os únicos elementos capazes de explicar a queda de impérios e governos. Dessa forma, Maquiavel pretendia ensinar quais são os mecanismos de governo, como se pode consolidar e fortalecer o Estado e que erros levam à decadência e à ruína dos governantes.

Para Maquiavel, a força é o único meio para incrementar e manter o poder. Pois, afirma ele, “a natureza dos povos varia, sendo fácil convencê-los de uma coisa, mas difícil firmá-los nessa convicção. É conveniente, portanto, providenciar para que, quando não mais acreditarem, possa fazê-los crer pela força”.²²

²¹ Sartori (1981), p. 171-172.

²² MACHIAVELLI (1977), p. 35.

O objetivo fundamental dos escritos de Maquiavel é a capacidade de impor e de ser reconhecido pelos demais e isto nos remete a uma dimensão importante da política atual. O livro *O príncipe* pode ser visto como um grande tratado da arte de manipulação da imagem, pois, como afirma, não necessita, necessariamente, o governante ter qualidades como ser piedoso, fiel, humanitário, íntegro ou religioso, “sendo suficiente que aparente possuí-las”.²³ Para Maquiavel, há sempre uma razão de Estado que justifica e em várias ocasiões torna-se necessário o emprego da violência e da crueldade. E aqui, respondendo à questão se mais vale ser amado do que temido, concluirá que é mais importante ser temido do que amado, pois a natureza do homem torna-o ingrato, e logo se voltará contra aquele que ama, porque o amor leva ao excesso de confiança e a falta de respeito, o que não ocorre com o temor. No entanto, adverte que o temor não deve converter-se em ódio ou desprezo para com o príncipe.

Considerando ainda a natureza do homem, Maquiavel considera que os governantes não devem, necessariamente, cumprir a palavra empenhada:

*“Não pode um príncipe de prudência, nem deve, guardar a palavra empenhada quando isso lhe é prejudicial e quando os motivos que o determinaram deixarem de existir. Se todos os homens fossem bons, tal preceito seria mau. Mas, considerando que são pérfidos, e não a guardariam a teu respeito, também não estás obrigado a cumpri-la para com eles.”*²⁴

Maquiavel é um claro antecessor de qualquer concepção realista a respeito da democracia. Para o florentino, a opinião da maioria não deve ser considerada, já que a capacidade crítica e intelectual da massa é quase inexistente. Aconselha: “Trate, portanto, um príncipe de vencer e conservar o Estado. Os meios que emplegar serão sempre julgados honrosos e louvados por todos, pois o vulgo se deixa levar por aparências e pelas consequências dos fatos consumados, e o mundo é formado pelo vulgo, e não haverá lugar para a minoria se a maioria não encontre onde se apoiar.”²⁵

2.5 A dominação política

O poder tem uma tendência à estabilização, para em seguida se estruturar e, finalmente, se institucionalizar. A partir desse ponto constitui-se em governo, que é a manifestação e funcionamento concreto do que se denomina política, ou, dito em outros termos, é o modelo institucionalizado de uma dominação estabilizada.

²³ MACHIAVELLI (1977), p. 100.

²⁴ MACHIAVELLI (1977), p. 99.

²⁵ MACHIAVELLI (1977), p. 101.

A caracterização dos diferentes sistemas de dominação depende do critério adotado. Assim, para a concepção marxista, o fundamento da dominação se encontra na divisão econômica das classes sociais. De tal modo que a classe social que mantém o controle dos meios de produção obtém a dominação dessa comunidade, sob a forma de governo, que de acordo com a visão marxista se trata do comitê executivo da classe dominante exercendo a violência organizada para oprimir a classe dominada.

Numa outra vertente, temos o critério sustentado por Max Weber, para quem nem toda dominação se serve do meio econômico e menos ainda tem, exclusivamente, fins econômicos. Mais que os interesses materiais de classe, o que outorga estabilidade à dominação é, normalmente, a existência de um quadro administrativo ou burocracia e, sobretudo, como fator essencial, a crença na legitimidade da posição para governar com autoridade. De tal modo que, de acordo com o princípio de legitimidade adotado, pode variar tanto o estilo da condução política como o caráter que assume o exercício de dominação e seus efeitos, assim como o quadro administrativo-burocrático que a instrumenta.

Podemos entender *dominação*, segundo Weber, como “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem[...] A situação de dominação está ligada à presença efetiva de alguém mandando eficazmente em outros”, podendo existir ou não um quadro administrativo ou associação.²⁶

Desse modo, por dominação se entende a probabilidade que tem um ator político de encontrar obediência dentro de um grupo determinado. Esta aceitação ou obediência que configura a dominação traduz uma inclinação de vontades que aceitam uma base mínima, pelo menos, de autoridade. É por isso que a dominação política se apoia em um quadro administrativo ao qual possa confiar a execução de suas decisões. Mas, essencialmente, a dominação política exige bases de legitimidade para mandar.

De acordo com Weber, a existência de um quadro administrativo configura uma forma de dominação. E, qualquer que seja a associação, ela é sempre, em algum grau, associação de dominação, em virtude da existência de um quadro administrativo.

Diferencia a associação política como aquela em que seus dirigentes servem-se de todos os meios possíveis para alcançar seus fins, e constitui-se como seu meio administrativo específico a ameaça ou o uso da coação física em determinado território.

O Estado é a principal associação política na medida em que em determinado território o seu quadro administrativo mantém a dominação, fazendo cumprir suas ordens por meios coercitivos. Nas palavras de Weber, “o quadro administrativo do Estado reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes”.²⁷

²⁶ Weber (1991), p. 33.

²⁷ Weber (1991), p. 34.

É importante destacar que não basta a vontade de dominar o outro (ou outros), para que haja dominação; é necessário que haja disposição de obediência por parte do outro (ou dos outros).

Do ponto de vista de Weber toda dominação busca a legitimidade, o reconhecimento social de sua validade, e a sua institucionalização está baseada na figura da autoridade, que, como vimos, pode ser racional-burocrática, tradicional e carismática. Deste modo teríamos os tipos de dominação: legal, tradicional e carismática.²⁸

Nesse sentido, Max Weber distingue três tipos puros de dominação legítima: a de caráter racional (burocrática ou legal), de caráter tradicional e a de caráter carismático.

a) A dominação legal

A dominação legal é baseada em estatutos, obedece-se a ordens impersonais, objetivas e legalmente instituídas e aos superiores por ela designados, não importando a pessoa em si ocupante do cargo ou da posição. “O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático.”

É o tipo de “autoridade que se impõe em razão da legalidade, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma competência positiva, fundada em regras rationalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conformes ao estatuto estabelecido”. É o poder exercido pelo “servidor do Estado”, pelos funcionários públicos e todos que detêm cargos em administrações públicas.²⁹

b) A dominação tradicional

No caso da dominação tradicional, obedece-se à pessoa nomeada pela tradição e vinculada a esta, em virtude da devoção de hábitos costumeiros. Obedece-se ao senhor “em virtude da dignidade pessoal que lhe atribui a tradição[...]. Não se obedece a estatutos mas à pessoa indicada pela tradição ou pelo senhor tradicionalmente determinado”. Há uma profunda relação de fidelidade pessoal daqueles predispostos a obedecer ao senhor.

O fundamento da legitimidade da dominação tradicional é dado pela “autoridade do ‘passado eterno’, isto é, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los. Tal é o ‘poder’ tradicional, que o patriarca ou o senhor de terras, outrora, exercia”.³⁰

A dominação tradicional pode ser exercida com quadro administrativo ou sem ele. No caso do exercício com quadro administrativo, as pessoas serão re-

²⁸ Weber (1991), p. 141.

²⁹ Weber (1970), p. 57.

³⁰ Weber (1970), p. 57.

crutadas segundo critérios de dependência doméstica ou pessoal (dominação patrimonial).³¹ Na ausência do quadro administrativo, ocorre uma situação na qual, dentro de uma associação (doméstica) econômica ou familiar, a dominação é exercida por um indivíduo normalmente designado segundo regras fixas de sucessão (dominação patriarcal).

c) A dominação carismática

Nesse outro tipo ideal de dominação, a carismática, a autoridade “se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe”. “Esse é o poder carismático, exercido pelo profeta ou – no domínio político – pelo dirigente guerreiro eleito, pelo soberano escolhido através de plebiscito, pelo grande demagogo ou pelo dirigente de um partido político.”³²

Na dominação carismática, obedece-se ao líder carismaticamente qualificado como tal, em virtude de confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma. A associação de dominação dos adeptos é uma relação comunitária de caráter emocional. O quadro administrativo do senhor carismático é selecionado segundo critérios de “qualidades carismáticas: ao profeta correspondem os discípulos; ao princípio guerreiro, o séquito; ao líder, em geral, os homens de confiança”.³³ Uma das manifestações de dominação carismática, bastante comum nos Estados latino-americanos, é o populismo, que estabelece estreita ligação entre o líder e as massas diretamente sem intermediação de qualquer organização política. No Brasil, lideranças populistas históricas foram Getúlio Vargas e Jânio Quadros. Na Argentina, Juan Domingo Perón.

A dominação carismática, como algo extraordinário, opõe-se estritamente tanto à dominação racional, especialmente a burocrática, quanto à tradicional, especialmente a patriarcal e patrimonial ou a estamental. Ambas são formas de dominação cotidianas – a carismática (genuína) é especificamente o contrário. A dominação burocrática é especificamente racional no sentido da vinculação a regras perfeitamente identificáveis; a carismática é especificamente irracional no sentido de não conhecer regras. A dominação tradicional está vinculada aos precedentes do passado e, nesse sentido, é também orientada por regras – baseada nos costumes, na tradição –; a carismática derruba o passado (dentro de seu âmbito) e, nesse sentido, é especificamente revolucionária. “Esta não conhece a apropriação do poder senhorial ao modo de uma propriedade de bens, seja pelo

³¹ Será chamada de dominação estamental “aquela forma de dominação em que determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo”. Weber (1991), citado, p. 152.

³² Weber (1970), p. 57.

³³ Weber (1991), p. 160.

senhor, seja por poderes estamentais. Só é ‘legítima’ enquanto e na medida em que ‘vale’, isto é, encontra reconhecimento, o carisma pessoal, em virtude de provas; e os homens de confiança, discípulos ou sequazes só lhe são ‘úteis’ enquanto tem vigência sua confirmação carismática.”³⁴

Deve-se levar em consideração que as diferenças acima representam três tipos ideais de dominação, que dificilmente surgem de forma pura. De modo geral, aparecem associados.

A forma mais perfeita de dominação política ocorre no Estado como instituição política, pois este mantém efetivamente o monopólio do uso legítimo da força, que constitui um meio específico de ação política, e cuja posse permite configurar um poder coercitivo que se caracteriza pela conformidade de condutas e obediência cotidiana.

2.6 A questão da legitimidade do poder político

A legitimidade consiste na crença predominante de que quem manda possui razões para isso e, portanto, gera a convicção do dever moral de obediência enquanto se respeitem as bases que a fundamentam e que essencialmente consistem nas opiniões, valores, crenças, interesses e necessidades de determinada comunidade. Isto, por sua vez, relaciona a legitimidade com a autoridade e o valor justiça, pressupondo um acordo básico sobre o fundamental quanto à forma de governo justa e quem tem o direito de mando. É a Constituição, em termos práticos, que concretiza esse acordo básico, como decisão política fundamental sobre a forma de governo, as qualidades exigidas para quem manda e as regras para alcançá-lo e operar sua sucessão de forma pacífica e continuada.

A legitimidade se refere à idéia de obrigação política de obediência, pela qual as pessoas aceitam e justificam um poder político. Ao longo da história podemos encontrar diversos fundamentos da legitimidade do poder político: a divindade, isto é, a crença em que o poder político tem origem divina; o carisma do líder, modelo de legitimidade encontrado tanto no passado quanto no presente; a tradição, os costumes e crenças compartilhadas por uma comunidade ao longo dos tempos; e, como característica do poder político da modernidade, o modelo de legitimidade baseado na legalidade.

Não existe, na prática, um único fundamento da legitimidade, mas uma pluralidade de fontes, que podem ser de índole religiosa, jurídica e tradicional entre outras. “Ao problema do fundamento de legitimidade do poder político podem ser dadas diversas respostas, mas permanece contudo o fato de que se recorre à noção de legitimidade para dar uma justificação do poder político” para diferenciá-lo, “como poder juridicamente fundado, das várias formas de

³⁴ Idem, p. 160.

poder de fato". É aqui que entra em campo a distinção entre poder de direito e poder de fato.³⁵

A situação concreta determina que aquele que possui poder, virtualmente, tem aptidão para mandar. No entanto, isto não basta para que as ordens emanadas de quem possui o poder sejam executadas. Se a força coercitiva é fonte de poder, no entanto, deve buscar revestir-se de autoridade, agregando motivos à sua vontade de mando para apresentar-se como legítima.

Um poder só "é considerado legítimo, quando quem o detém o exerce a justo título", e o faz enquanto for autorizado por uma norma ou "conjunto de normas gerais que estabelecem quem, em uma determinada comunidade, tem o direito de comandar e de ter seus comandos obedecidos". Em uma monarquia absolutista, a norma fundamental autorizadora, aquela que legitima, é norma que estabelece a ordem de sucessão no trono; em um Estado democrático, é a Constituição. A autorização transforma o simples poder em autoridade. Assim, autoridade pode ser compreendida como "o poder autorizado, e, apenas enquanto autorizado, capaz, por sua vez, de atribuir a outros sujeitos o poder de exercer um poder legítimo". E essa atribuição pode ocorrer, em uma cadeia de sucessivas delegações de poder, de dois modos: de cima para baixo em um grupo autocrático, de baixo para cima em um grupo democrático, e ambos constituindo uma cadeia que caracteriza a organização de qualquer grupo político complexo.³⁶

A democracia consiste num sistema político que, essencialmente, exige constante renovação da legitimidade dos governos, que ocorre na submissão periódica à vontade popular através da realização de eleições. Mesmo os governos ditatoriais, que detêm o poder de fato através do monopólio da força coercitiva, buscam legitimar-se. A ditadura militar no Brasil buscou legitimar-se realizando eleições com partidos controlados e criados pelo regime.

Legalidade e legitimidade

Quando o Estado moderno assumiu o caráter de Estado de direito, a legitimidade do poder exercido por este se fundamentou em sua submissão à legalidade, em dois aspectos: quem exerce o poder político deve estar autorizado para tanto pelo ordenamento jurídico – trata-se da legitimidade baseada na origem do poder –; outro aspecto que deve ser considerado é que esse poder deve ser exercido conforme o estabelecido na lei, ou seja, o poder não pode ser exercido de forma arbitrária, trata-se assim da legalidade no exercício do poder.

Não se deve confundir legitimidade com legalidade. Enquanto a legitimidade relaciona o poder com determinado sistema de valores, a legalidade, pelo contrário, o faz em relação a determinado ordenamento legal.

³⁵ Bobbio (2000), p. 234.

³⁶ Bobbio (2000), p. 235.

O problema da legalidade do poder “diz respeito não mais a quem tem o direito de governar, mas ao modo como o poder de governo deve ser exercido. Quando se exige que o poder seja legítimo, espera-se que aquele que o detém tenha o direito de possuí-lo”. Um dos aspectos que explicitam melhor a diferença entre o que é poder legal e legítimo é a identificação de seus contrários: “o contrário do poder legítimo é o poder de fato, o contrário do poder legal é o poder arbitrário”.³⁷

Por outro lado, a legalidade não é um fim em si mesmo, mas simplesmente um sistema de normas e regras jurídicas que exclui, por definição, as situações excepcionais. De tal modo, é possível que um poder conte com legitimidade apesar de não possuir legalidade, sempre que quem exerça um poder de fato assegure ter chegado a ele em virtude da necessidade devido à opressão do poder anterior e apesar da legalidade que o amparava. Também pode existir legitimidade sem legalidade em todas aquelas situações em que os governantes cometem impunemente atos de abuso de poder, violando a legalidade, se isto é aceito como uma crença compartilhada pela comunidade (no caso de aceitação de tortura como forma de obter informação de criminosos, por exemplo).

Na atualidade, a simples submissão à legalidade não é suficiente para tornar o poder estatal um poder legítimo. Há maior necessidade de que a cidadania participe amplamente da tomada de decisões, e que haja mecanismos para tanto; e que o Estado seja eficaz na satisfação das necessidades sociais.

2.7 As elites e o poder

Considera-se elite uma categoria de pessoas que se destacam em determinado setor ou atividade social. De acordo com o dicionário *Houaiss*, a elite é o que há de mais valorizado e de melhor qualidade num grupo social. Ou, ainda, uma minoria que detém o prestígio e o domínio sobre um grupo social.³⁸

Em outros termos podemos definir elite como um grupo de indivíduos pouco numeroso, que apresenta características, interesses ou sentimentos comuns que os mantêm unidos, e tem a capacidade de se destacar do restante das pessoas devido a uma série de características singulares.

Em toda sociedade há numerosas elites segundo o âmbito de inclusão. Podemos identificar uma elite intelectual no campo da cultura; uma elite sindical na área trabalhista; uma elite econômica; uma elite militar das forças armadas e uma elite política no âmbito do Estado. O que todas apresentam em comum é uma minoria que se destaca. Em termos qualitativos, dispõem de poder social para dominar e predominar sobre as demais, apresentando condições de tomar decisões e de influenciar o grupo maior que as envolve.

A noção de elite no âmbito político divide quem exerce o poder de quem é

³⁷ Bobbio (2000), p. 237.

³⁸ Houaiss e Villar (2001).

governado, uma minoria que detém o poder e uma maioria que lhe obedece. Do ponto de vista político, além da elite governante coexistem outras que lhe dão sustentação ou apoio. Toda elite social (econômica, cultural, intelectual, sindical, religiosa, militar etc.) tem possibilidade de exercer pressão ou participar do processo de tomada de decisões políticas; neste caso essa elite se transforma em elite política. Desse modo, qualquer elite se politiza quando toma posição a favor ou contra o poder oficial, assumindo e exibindo uma atitude política.

Logo, as elites militares, econômicas, sindicais, religiosas, intelectuais etc. são elites sociais, não políticas em sua essência, mas se politicam ao entrar em contato com o poder estatal. O processo político então converte-se em uma luta com a participação das elites sociais, dentro e fora da minoria governante.

Em resumo, dentro do sistema político, somente a elite governante, ou seja, os titulares do poder político, são os que possuem o poder político. As demais elites políticas têm força política, ou seja, capacidade de influenciar o poder político, mas não o detêm. O que as elites políticas não governantes têm é um poder social com força política, um poder social que se politiza pela sua interação com o poder oficial, que é o único poder político.

As elites são minorias dominantes porque conduzem, difundem seus critérios e seus comportamentos, formam e induzem a opinião pública, e, às vezes como a elite governante, também exercem o poder político.

Teoria das elites

Esta teoria foi desenvolvida principalmente por Gaetano Mosca (1858-1941) e Vilfredo Pareto (1848-1923), que se baseando em dados empíricos, descritos, classificados e correlacionados chegaram à conclusão de que em toda sociedade há sempre uma minoria que detém o poder em suas diversas formas, diante de uma maioria que não o tem. Nas sociedades humanas, o poder político pertence sempre a um círculo restrito de pessoas. Um aspecto importante desta teoria é que formula a antítese elites-massas, na qual as elites têm um papel positivo, contrapondo-se ao ideário socialista no qual esta polarização é favorável às massas. Outros autores que se destacaram no desenvolvimento da teoria das elites são: Harold Lasswell, Wright Mills e Robert Michels.

A teoria de Mosca

Foi Gaetano Mosca quem primeiramente formulou a teoria, considerada hoje como clássica, na sua obra *Elementi di scienza politica* de 1896. Nesse texto assim se expressa sobre a existência de uma minoria que detém o poder em todas as sociedades e uma minoria que não o detém:³⁹

³⁹ Mosca, Gaetano. *Elementi di scienza politica*, 1896, I, p. 78. Citado por Bobbio (1982), p. 61.

“Entre as tendências e os fatos constantes que se acham em todos os organismos políticos, um existe cuja evidência pode ser a todos facilmente manifesta: em todas as sociedades, a começar por aquelas mais medianamente desenvolvidas e que são apenas chegadas aos primórdios da civilização, até as mais cultas e fortes existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, cumpre todas as funções públicas, monopoliza o poder e goza as vantagens que a elas estão anexas; enquanto que a segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira, de modo mais ou menos legal ou de modo mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo a ela, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e os que são necessários à vitalidade do organismo político.”

Para este autor, em resumo, em todas as sociedades existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A classe governante cumpre todas as funções políticas, monopoliza o poder e goza de todas as vantagens que obtém deste fato. Aqueles que são governados, mais numerosos, são dirigidos e regidos pela elite, quer seja através de modo violento ou legal.

Mosca acreditava que a classe política obtém sua força do fato de estar organizada em torno de um conjunto de interesses comuns que a une em um grupo homogêneo e solidário contra uma classe dirigida mais numerosa, mas dividida, desarticulada, dispersa e desunida. O aparato estatal serve como instrumento da classe política para alcançar seus próprios fins.

Segundo Mosca, em todas as formas de governo o poder verdadeiro e real reside em uma minoria dirigente. Para manter-se no poder, toda elite possui meios de legitimar-se, que se baseiam em síntese num conjunto de crenças e sentimentos aceitos pela sociedade e que são encarnados na elite. Além da coerção, provida pelo Estado, a elite consegue da massa uma forte convicção de obediência.

A teoria de Pareto

Já Vilfredo Pareto, mesmo tendo formulado sua teoria influenciado por Mosca, alguns anos depois, tornou-se bastante conhecido e considerado um dos precursores, pela primazia na utilização do termo *elite*. Foi na introdução de seu *Systèmes socialistes*, de 1902, que lançou “a tese segundo a qual em toda sociedade há uma classe *superior* que detém geralmente o poder político e o poder econômico, à qual se deu o nome de aristocracia ou ‘elite’”.⁴⁰

Pareto parte da ideia de que todos os homens são desiguais entre si em todos os campos de sua atividade, e esta desigualdade se expressa em vários graus desde o superior ao inferior. Denomina elites aos que se encontram no grau superior, e se dedicou particularmente ao estudo dos indivíduos que, pelo fato de ocupar os graus superiores de riqueza e poder, constituem as elites mais apropria-

⁴⁰ Bobbio (1982), p. 62.

damente políticas ou aristocracias. Para Pareto a história exibe uma luta contínua e sucessiva entre uma aristocracia e outra.

Pareto desenvolve a teoria da circulação das elites (teorema de Pareto), onde apresenta o processo dinâmico de formação e substituição das elites. Para ele, em toda sociedade é um fato permanente e inevitável a presença de uma elite no poder e a sucessiva substituição que ocorre entre as elites. Há um movimento permanente que eleva os indivíduos até os postos superiores, deslocando outros para os inferiores.

O teorema de Pareto sobre a “circulação das elites” tornou-se famoso, e coincide plenamente com a concepção de Mosca de que em todas as épocas e em todas as sociedades os homens podem dividir-se em duas camadas: uma camada inferior numerosa e uma camada superior, relativamente pequena mas politicamente poderosa. Esta última camada se subdivide, por sua vez, em uma elite governante e uma elite não governante. A teoria da circulação das elites designa o fenômeno de que a estrutura e a composição da camada governante sempre estão submetidas a mudanças contínuas. Levando em consideração que a força propulsora da camada aristocrática superior diminui periodicamente, é necessário, segundo essa teoria, que alguns membros das camadas inferiores ascendam à classe governante. Como regra geral, essa circulação das elites se desenvolve de forma lenta, de tal modo que não ocorra nenhum desequilíbrio notável da sociedade. No entanto, caso as camadas superiores ainda não estejam constituídas com um número suficiente de indivíduos decididos a usar da força e a consolidar seu poder político, pode ocorrer que as camadas inferiores produzam a partir delas mesmas novas elites. Dessa forma estão dadas, segundo Pareto, as condições para o nascimento das revoluções. Mas mesmo no caso destas revoluções fica confirmada a regra de que em qualquer caso somente uns poucos dirigem as massas. Dessa forma, depois de concluídas as revoluções, se reconstitui o velho dualismo entre elites e massas, pois somente aquelas dispõem de capacidade suficiente para manter um poder político, enquanto estas nasceram para obedecer.⁴¹

Wright Mills

Este autor desenvolveu uma análise histórica e sociológica da sociedade norte-americana e demonstrou que os Estados Unidos são dominados por um restrito grupo de poder. Essa elite é formada pelos que ocupam posições chaves em três setores: economia, exército e política. Estes constituem uma elite no poder porque estão ligados uns aos outros, se sustentam e se reforçam reciprocamente, e tendem cada vez mais a concentrar seus instrumentos de poder em instituições centralizadas e independentes.

Ao desenvolver sua teoria, Mills parte da contraposição do homem comum com a elite no poder. Para ele, o homem comum é aquele cujos poderes são li-

⁴¹ Resumo adaptado de Lenk (1971), p. 53.

mitados pelo mundo cotidiano em que vive e parece movido por forças que não pode compreender nem controlar; e a elite no poder, por sua vez, é composta por homens que se encontram em posições tais que lhes permitem transcender o ambiente do homem comum e ocupam as posições estratégicas da estrutura social em que estão concentrados os instrumentos do poder, da riqueza e do prestígio, e onde tomam decisões de grandes consequências. E, de acordo com Mills,

“Se tomam ou não tais decisões é menos importante do que o fato de ocuparem postos tão fundamentais: se deixam de agir, de decidir, isso em si constitui frequentemente um ato de maiores consequências do que as decisões que tomam. Pois comandam as principais hierarquias e organizações da sociedade moderna. Comandam as grandes companhias. Governam a máquina do Estado e reivindicam suas prerrogativas. Dirigem a organização militar. Ocupam os postos de comando estratégico da estrutura social, na qual se centralizam atualmente os meios efetivos do poder e a riqueza e a celebreidade que usufruem.”⁴²

Os elementos comuns das teorias das elites são:

- a) em toda sociedade organizada, as relações entre os indivíduos ou entre grupos são relações de desigualdade;
- b) o motivo principal da existência da desigualdade está na distribuição desigual do poder, o qual tende a concentrar-se num grupo reduzido de pessoas;
- c) entre as diversas formas de poder, o determinante é o poder político;
- d) os que detêm o poder, a classe política, são sempre minoria;
- e) a classe política, pelo fato de ser reduzida, é mais organizada e seus membros apresentam entre si uma solidariedade motivada pelo fato de apresentarem interesses comuns;
- f) o grupo que se contrapõe à elite é a massa, que constitui o conjunto de pessoas que não têm poder relevante e que numericamente são maioria, apresentando pouco nível de organização;
- g) o poder pertence sempre a uma minoria, e a única diferença entre um regime e outro se encontra na existência ou não de disputa entre as minorias.

⁴² Mills (1968), p. 12.



3

O CONCEITO DE ESTADO

A unidade social básica na qual vivem as pessoas na atualidade é o Estado nacional, que se apresenta como corporação territorial de um povo constituído como nação, por uma organização social complexa que se realiza através de um ordenamento jurídico que envolve toda a vida social, e se estabelece e descansa em um aparato de poder, independente e soberano. Cada unidade política tem o nome de Estado ou Estado nacional.

A palavra *Estado* surgiu para designar o *status* de poder ou estado de poder na sociedade política, quando através de um processo de despersonalização a soberania se considera vinculada diretamente não à pessoa do rei, mas à corporação política que forma o povo organizado. Na atualidade, o Estado é a principal forma de organização política.

No entanto, “um Estado não é apenas um legislativo, um corpo executivo, um sistema judiciário, uma burocracia administrativa ou até mesmo um Governo”. O Estado constitui “complexo de instituições por meio das quais o poder da sociedade se organiza sobre uma base superior ao parentesco” e “nem todo poder disponível em uma sociedade é necessariamente apropriado pelo Estado”.¹

Constitui um fenômeno histórico que teve presença desde a Antiguidade e em diversas regiões do planeta. É um conceito que serve para explicar e justificar o fenômeno social que é o poder político, a partir do momento que assume determinadas características. Em torno desta ideia se agrupa um aparato político e administrativo para tornar possíveis as funções do poder.

¹ Fried (1976), p. 225.

3.1 A concepção de Estado

O Estado constitui uma sociedade politicamente organizada em um lugar e tempo determinado, onde vigora determinada ordem de convivência, com um poder soberano, único e exclusivo. O Estado é um produto histórico, que evoluiu, no pensamento ocidental, até chegar a formar uma realidade político-jurídica.

Uma das formas de ver o Estado moderno é considerá-lo um “conjunto complexo de disposições institucionais para fazer funcionar o governo, através das atividades contínuas e regulamentadas de indivíduos que atuam como ocupantes de cargos”. Entendido deste modo, o Estado, como a soma total de tais cargos e serviços, reserva a si mesmo a tarefa de governar uma sociedade territorialmente definida; monopoliza, de direito e, tanto quanto possível, de fato, todas as prerrogativas, faculdades, recursos e aparelhamentos correspondentes a essa tarefa. “E, em princípio, cuida exclusivamente dessa mesma tarefa, tal como é percebida à luz de seus próprios interesses e normas de conduta particulares.”²

O Estado atual, como instituição da sociedade, é o resultado de um longo e ininterrupto processo. E a palavra *Estado* define ou conceitua uma situação concreta da organização política.

Deve-se entender o Estado como, “em primeiro lugar e acima de tudo, uma entidade unitária”. Em suas relações externas, busca vantagens diante de outros Estados soberanos, obedecendo “a uma razão imperiosa própria, inaplicável a qualquer outra busca social”. Internamente, fala a linguagem geral e abstrata do direito, com a elaboração e imposição de decisões supostamente orientadas para interesses que não provoquem divisão e sejam amplamente compartilhados, “reunindo em si todas as prerrogativas e facilidades de governo, e não reconhecendo qualquer sujeito como seu igual, exceto em suas relações externas”.³

O Estado constitui uma organização do poder da sociedade. O Estado reivindica para si a supremacia da aplicação da força bruta aos problemas sociais. “Isso significa frequentemente que fazer guerra e matar se tornam monopólios do Estado e só podem ter lugar em ocasiões, lugares e condições específicas determinadas pelo Estado.” E, ainda, “o poder do Estado pode se manifestar como uma força física real, um exército, uma milícia, uma força policial, delegacias, dispondo de armamento especializado, disciplina, recrutamento, uma hierarquia de comando, e toda a parafernália de um controle estruturado”. No cerne do desenvolvimento do Estado, está a tarefa de manutenção da ordem social geral. “E no cerne do problema de manutenção da ordem geral está a necessidade de defender a ordem central da estratificação – a diferenciação de categorias da população em termo do acesso aos recursos básicos.”⁴

² Poggi (1981), p. 16.

³ Poggi (1981), p. 125. Também utilizamos a tradução em espanhol (Poggi, 1997, p. 171), mais recente.

⁴ Fried (1976), p. 225-226.

O Estado, de acordo com Jellinek, faz parte do mundo dos fatos e consequentemente está inserido no mundo real em sentido objetivo, ou seja, que tem existência fora de nós, é um ente que se desenvolve no tempo e no espaço, e sua unidade e condição de ser é reconhecida inclusive por quem não conhece nada sobre os fins políticos de uma sociedade humana, em um lugar e tempo determinado.⁵

Adotando outra visão, para Georges Burdeau, a existência do Estado “não pertence à fenomenologia tangível: é da ordem do espírito. O estado é, no sentido pleno do termo, uma ideia. Não tendo outra realidade além da conceitual, ele só existe porque é pensado”.⁶

Na realidade, o Estado deve ser compreendido tanto como pertencente ao mundo real dos fatos, em sentido objetivo, tangível, como uma idéia, intangível, uma projeção da mente. Do ponto de vista real, tangível, o Estado se concretiza nas suas ações, na ocupação de espaços que contêm os seus diversos órgãos, na sua presença constante e normatizadora da vida diária dos indivíduos; do ponto de vista intangível é uma abstração, pois não tem existência articulada fora da mente dos indivíduos que ligam os diversos elementos que o constituem, interagindo com essa entidade que tem existência conceitual. Podemos afirmar que a presença do Estado nas sociedades modernas é tangível, no entanto, só podemos percebê-lo através de elementos esparsos, nunca como um todo integrado, pois ele permeia toda a estrutura social.

O Estado somente pode ser entendido se concebido como uma supraorganização que, ao mesmo tempo em que regula todos os fatores da ação pública estatal, é o objeto dessa organização, sendo portanto, causa e efeito, condição e ação. Dito de outro modo, enquanto as outras organizações da sociedade civil (as empresas, por exemplo) são um meio que unifica e acumula as ações dos indivíduos com um fim predeterminado, o Estado se institui como um fim em si mesmo, como garantia ao cumprimento dos outros fins e, ao mesmo tempo, no aperfeiçoamento de sua própria organização que alcança seu mais alto propósito na expressão e conformação do jurídico, isto é, no Estado de direito e mais ainda no direito do Estado (em razão de Estado).

A determinação da função social do Estado se expressa em toda sua potencialidade nos fenômenos estatais de poder político, ou seja, na eficácia de sua competência, na universalidade de sua decisão, assim como no caráter soberano de sua ação efetiva, de cuja vinculação necessária com o direito advém a legitimidade que lhe outorga a sociedade politicamente organizada, sociedade a quem o Estado deve a sua existência e a quem destina sua função.⁷

Para Jellinek, as relações políticas de vontade que reunidas formam a unidade de associação são essencialmente relações de dominação. Entende ele que:

⁵ Jellinek (2000), p. 159.

⁶ Burdeau (2005), p. X, da Introdução.

⁷ Heller (1968), p. 241-258.

*“O Estado tem poder de mando, e mandar, dominar, significa ter a capacidade de poder fazer executar incondicionalmente sua vontade a outras vontades. Este poder ilimitado, incondicionado, de vencer com a vontade própria a todas as demais somente tem o Estado. Recebe sua força originariamente de si mesmo, e juridicamente não deriva seu poder de nenhum outro, mas exclusivamente da própria associação”.*⁸

Assim o Estado constitui uma associação, que sem ser a única numa sociedade determinada, é a mais completa e de complexa organização; unidade cujo poder, a partir da e para a sociedade, é um poder acima dos poderes inferiores, que por sua vez derivam do poder estatal. O que, para Jellinek, como conceito de direito, constitui “o Estado, a corporação formada por um povo, dotada de um poder de mando originário e assentada em um determinado território”; ou, dito de outro modo, “a corporação territorial dotada de um poder de mando originário”.⁹

Uma das mais clássicas definições foi feita por Max Weber, que afirma que a uma associação política denominamos Estado “quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o *monopólio legítimo* da coação física para realizar as ordens vigentes”. O Estado é uma associação de dominação, denominada associação política, “quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação da coação física por parte do quadro administrativo”.¹⁰

Para Weber, “tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o antecederam, o Estado consiste em uma relação de *dominação* do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima)”. Nessa condição, portanto, o Estado só pode existir “sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores”.¹¹

O conceito de Estado tal como o utilizado atualmente, e que é utilizado por organizações internacionais para identificar seus membros (como a ONU e a OEA), tem sua origem no século XVI, com a formação do Estado moderno, em sua forma absolutista.

A partir do século XVI, o Estado moderno foi se impondo em diferentes lugares, substituindo outras formas de organização política. Principalmente após o processo de descolonização, que teve início na metade do século XX depois da Segunda Guerra Mundial, o número de Estados se multiplicou, constituindo-se num fenômeno mundial. Neste conjunto de Estados, que são em número de 192

⁸ Jellinek (2000), p. 193.

⁹ Jellinek (2000), p. 196.

¹⁰ Weber (1991), p. 34.

¹¹ Weber (1970), p. 57.

na atualidade e que estão sob a bandeira da ONU, existem numerosas diferenças em termos sociais, políticos, econômicos, culturais e de outra natureza e que, no entanto, e apesar de sua variedade, têm um traço em comum que é a soberania. A soberania constitui o traço mais peculiar do Estado e que o diferencia de outras formas de organização política.

Ao longo da história, o Estado moderno foi se adaptando a diferentes situações, evoluindo desde as formas absolutistas às democráticas. “O Estado ocidental da Idade Moderna tem determinadas leis de estrutura que caracterizam a estrutura do Estado alemão, francês, italiano; mas a sua peculiaridade individual diferencia-o de todas as demais estruturas de Estados de outros tempos e círculos de cultura.”¹²

O Estado como forma de sociedade se apresenta como uma corporação de caráter territorial, que se define como povo por sua solidariedade nacional, e afirma sua autonomia e independência em função do conceito de soberania. A diferença entre o Estado e outros agrupamentos humanos é mais de grau e intensidade de poder que de natureza. O Estado, de acordo com Duverger, “possui a organização política mais aperfeiçoada” e “entre todas as comunidades humanas, o Estado é aquela em que os governantes são mais bem organizados”. Isto pode ser compreendido sob três pontos de vista principais:¹³

- a) o Estado possui a organização política mais complexa. Nele encontramos uma decisão de trabalho entre governantes, mais aperfeiçoada que em outras comunidades, tanto no que se refere à repartição de tarefas como à hierarquia dos órgãos;
- b) no Estado encontramos um sistema de sanções organizadas mais desenvolvido que em qualquer outra comunidade (tribunais, penas, garantias judiciais etc.). A existência de sanções permite aos governantes reprimir a desobediência, constituindo elementos sociais da organização;
- c) o Estado dispõe de maior força material para fazer executar suas decisões (exército, polícia, marinha, aeronáutica etc.) do que qualquer outra comunidade.

De acordo com André Hauriou, o Estado “é um grupo humano, fixo em um território determinado, e no qual existe uma ordem social, política e jurídica orientada para o bem comum, estabelecida e mantida por uma autoridade dotada de poderes coercitivos”.¹⁴ Nesta definição aparecem como elementos do Estado: primeiro, um grupo humano ou corpo social organizado; segundo, um território sobre o qual vive o grupo social; terceiro, um poder que dirige o grupo; e quarto, uma ordem econômica, social, política e jurídica, que o poder procura estabelecer e realizar.

¹² Heller (1968), p. 88.

¹³ Duverger (1962), p. 21 e 22.

¹⁴ Hauriou (1971), p.114.

Pode-se definir o Estado, segundo Alexandre Groppali, a partir de pontos de vista diversos, e entre os principais estão:¹⁵

- a) do ponto de vista de seus elementos constitutivos;
- b) do ponto de vista de sua forma, da sua ordenação, isto é, do modo em que, através de um sistema de normas, são regulados os seus órgãos e os seus poderes, como também suas relação com outros sujeitos de direitos: definiremos o Estado como “uma ordenação jurídica, na qual um complexo de normas gerais e coercivas regulam os órgãos e os poderes do Estado bem como as relações dos cidadãos entre si e a deles com o mesmo Estado”;
- c) do ponto de vista da sua configuração unitária, como sujeito de direito, isto é, como ente dotado de capacidade jurídica, teremos que o Estado pode ser definido “como uma corporação territorial ou como uma instituição territorial”, conforme os cidadãos sejam ou não admitidos na sua administração e governo.

Groppali sintetiza todas essas definições numa única, na qual concebe o Estado como a

“pessoa jurídica soberana, constituída de um povo organizado sobre um território sob o comando de um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem-estar e progresso social”.¹⁶

3.2 A palavra *estado*

O vocábulo *estado* se origina do latim *status*, que provém, por sua vez, de *stare*, ou seja, a condição de existência em que se dá ou é uma coisa.

O conceito de Estado, em seu significado etimológico, foi empregado para definir uma situação concreta que acontecia em determinado momento e em relação com um dado preciso e comparável; assim um uso comum da palavra *estado* foi para designar a autoridade exercida em determinado território e sobre certa população.

O termo *Estado* é ambíguo e complexo. Chamamos de Estado às diversas formas de organização política atuais, como o Reino Unido da Grã-Bretanha, os Emirados Árabes Unidos do Golfo Pérsico, o Estado do Paraná e demais Estados brasileiros que formam uma divisão territorial interna; o mesmo ocorre nos Estados Unidos, onde se pode falar do Estado da Flórida, entre outros; na República Argentina; no Principado de Mônaco; e o mesmo termo é utilizado para designar os cantões suíços. Esse amplo sentido que tem o vocábulo se complica ainda mais com as referências generalizadas às organizações políticas do passado, daí ser o conceito utilizado tanto para as grandes organizações estatais como as menores também estatais.

¹⁵ Groppali (1968), p. 265-266.

¹⁶ Groppali (1968), p. 266.

Nessa perspectiva, e com esse sentido, o termo *Estado* é empregado para referir-se à organização política, e assim designar tanto a cidade grega (*polis*) como a república e o império romano, o império Han na China, o império inca na América do Sul, os reinos feudais, o Estado moderno.¹⁷

A comunidade política na Grécia clássica recebe o nome de cidade, *polis*; daí o termo *política* como ciência do governo da cidade, ou ciência do Estado. Em Roma se utilizou a palavra *civitas* para designar a comunidade dos cidadãos, e a expressão *res publica* para se referir à coisa pública, como realidade comum a todo o povo; posteriormente se empregou a palavra *império*, que reflete o elemento mais importante da organização política, pois o poder é o fator relevante deste conceito. Na baixa Idade Média se empregam as palavras *reino* ou *império*.

Nenhuma destas denominações – reino, império, cidade – era suficiente para expressar o caráter da vida política e a específica forma de organização das cidades do Renascimento. Foi a partir da obra de Maquiavel, *O príncipe*, que se disseminou o uso da palavra *Estado*. Nesse livro, já nas primeiras páginas ele se refere a “todos os estados, os domínios todos que existiram e existem sobre os homens, foram e são republicanos ou principados”.¹⁸

Desse modo, passa-se a utilizar o vocábulo *Estado*, *Stato* para designar essa nova realidade; e assim passa-se a falar do *Stato* de Veneza, *Stato* de Florença, *Stato* de Gênova etc. Com o termo *Stato*, Estado, se designa essa nova realidade política surgida no Renascimento, que dá maior destaque à coletividade organizada que ao poder personalizado; pois não se considera somente o governo e sua corte, mas o conjunto dos cidadãos. É o conceito de corpo social organizado politicamente, e não somente a relação entre soberano e vassalo, o que o novo termo especifica. O Estado é uma corporação territorial, onde a presença comunitária de seus membros se destaca numa referência ao poder.

No entanto, atualmente, a palavra *Estado* tem utilização ampla, sempre significando um corpo administrativo que detém o poder político em determinada sociedade. Desse modo, a etimologia do vocábulo *estado*, mais que definir com clareza um objeto de estudo, suscita múltiplas interpretações, o que obriga à permanente busca de dados necessários (históricos, sociológicos e jurídicos) para a explicação do termo.

Ao longo deste livro a palavra *Estado* estará sempre contextualizada, e caso isto não ocorra, estaremos nos referindo ao Estado moderno. Outras formas semelhantes à qual vários autores associam a palavra *Estado* virão acompanhadas de uma identificação explícita a qual comunidade política se refere. Assim, teremos: o Estado romano, O Estado inca, o Estado asteca etc.

Acreditamos que nossa opção evita a confusão semântica e ao mesmo tempo contempla a diversidade conceitual em torno da palavra, sem abrir mão

¹⁷ Strayer (s/d), p. 16.

¹⁸ Macchiavelli (1977), p.11.

do rigor científico de identificar o termo *Estado* com a formação específica que surgiu, aproximadamente, no século XVI, que apresenta características singulares, e que constitui hoje o universo político que organiza e regulamenta a vida social no planeta.

3.3 A evolução da concepção de Estado

A *polis* grega

Na Grécia, numa etapa primitiva, havia cidades de importância, como Creta e Micenas, onde as relações básicas (políticas e sociais) ocorriam no contexto de clãs que tinham caráter familiar. Com o decorrer do tempo, já no período clássico, surgiram outras estruturas políticas, com maior complexidade que as anteriores formas de organização. É quando se destacam as cidades (*polis*) de Esparta, Atenas, Tebas, Mileto e Corinto, entre outras. Nessas aglomerações urbanas a *polis* se tornou a fórmula política por excelência, e no seu interior se desenvolvia a vida político-social.

Os gregos não estabeleciam vínculo com o território, ou seja, este não determinou seu sentido de pertencimento à cidade-estado (à *polis*). O pensamento grego estava, antes de tudo, identificado com modos de comportamento políticos (também econômicos, religiosos, culturais) que, convertidos em leis e costume, vinculavam uns com outros através da prática da política. Platão, em seu livro *A república*, descreve esse processo assim:

“Se fosse necessário decidir qual dessas virtudes é a que, pela sua presença, contribui em maior dose para a perfeição da cidade, seria difícil dizer se é a conformidade de opinião entre os governantes e os governados; ou, nos guerreiros, a salvaguarda da opinião legítima a respeito das coisas que se devem ou não temer; ou a sabedoria e a vigilância entre os que governam; ou se o que contribui, sobretudo, para essa perfeição é a presença, na criança, na mulher, no escravo, no homem livre, no artesão, no governante e no governado, dessa virtude pela qual cada um se ocupa da sua tarefa própria e não interfere na dos outros.”¹⁹

Essa virtude “que mantém cada cidadão nos limites de sua própria tarefa”, ou seja, quando “a classe dos homens de negócios, a dos guerreiros e a dos magistrados exercem sua função própria e só se ocupam dessa função”, é que torna a cidade justa.²⁰

¹⁹ Platão (1997), p. 132.

²⁰ Platão (1997), p. 132-134.

Essa prática que tem como referência a cidade, a *polis*, que denominamos política, é descrita por Platão (*A república* e as *Leis de Platão*), Aristóteles (*A política*) e Demóstenes (*Discursos*).

A *civitas romana*

A cultura romana, desde seus primórdios, mostra elevada tendência à práxis política, no trato da coisa pública e na sistematização dos assuntos jurídicos. As ideias políticas romanas vão surgindo de forma paulatina, sendo que esta tendência teve seu ápice durante a República (509 a.C.–27 d.C.).

As expressões romanas sobre as formas de organização política vão da monarquia, ou *regnum*, passando pela república, *res publica*, e culminando no império, *imperium*. Durante todo esse período, da mesma forma que na Grécia, sempre teve mais importância pertencer à comunidade que ao território; ou seja, o que identificava ou caracterizava o meio político não era somente o fato de viver em um lugar específico, mas de pertencer a um conglomerado de indivíduos, a um grupo de pessoas determinadas através de adesão e de acordo com o direito.

Na ordem político-jurídica romana, as províncias são, ao mesmo tempo, aliadas e dependentes de Roma. Nesse contexto, a qualidade de cidadão é concedida unicamente àqueles que foram admitidos a tomar parte da comunidade da cidade, possuem portanto o direito de cidadania. O *civis romanus* é, formal e especificamente, o cidadão da cidade de Roma.

Na cultura romana, o Estado é a *civitas*, ou seja, a comunidade dos cidadãos. A *civitas*, portanto, é uma comunidade juridicamente organizada cujo centro é a cidade e o regime dessa cidade é constituído pela assembleia, o senado e o povo. A cidade, nesse contexto, deve ser entendida como uma concentração de indivíduos, e não como um espaço territorial.

Para Marco Túlio Cícero, a *civitas* não é qualquer aglomeração humana, mas somente a que se baseia no consentimento da lei e na utilidade comum.²¹

A época medieval e o Renascimento

Na sociedade medieval, há um conjunto de Estados. No contexto europeu, o Estado é uma organização católica romana, organização na qual cada reino ou poder terreno ocupa o lugar que a lei natural e a lei divina lhes destinaram.

A vida pública medieval é comum a todos os povos cristãos; e é decorrente da cristianização do antigo império romano, embora num processo de renovação, ou seja, uma continuação do universalismo romano, com hegemonia da igreja católica.

²¹ Cícero (1973), p. 155.

O clero e a nobreza são estratos dominantes, ou seja, são as forças monolíticas que cuidam para que nada saia de seu eixo. Por outro lado, o rei está limitado em seu exercício pela submissão a leis mais poderosas que seu reinado; leis que têm origem no direito natural e divino, daí que transgredir a ordem equivale a rebelar-se contra os desígnios de Deus (representado pelo Papa).

O rei tem alguns deveres recíprocos com seus vassalos e um dever de justiça perante a Igreja. Se não os segue, o vassalo tem, somente por esse fato, diante do rei, o “direito de resistência”, já que a conduta do monarca desobedece ao *status quo*, ou seja, o que a Igreja e os vassalos esperam e exigem dele.

Os mercadores burgueses, com o desenvolvimento da economia de mercado, iniciam um firme e imprevisível deslocamento social tornando-se autônomos. Estes mercadores se apoiarão na sua força econômica e enfrentarão os outros estamentos, como o clero e os senhores feudais. Seu apoio aos reis tornou-os capazes de enfrentar os outros poderes que os limitavam e ao mesmo tempo garantiam maior flexibilidade e segurança para os mercadores desenvolverem seus negócios.

O questionamento das formas medievais de poder corrói os vínculos do que fora a comunidade cristã. A ordem divina e natural, que até então era considerada irremovível, sofre abalos irreversíveis que resultarão em novas formas políticas de organização da sociedade.

A antiga forma de comuna-estado, marcadamente religiosa e conservadora, vai dando lugar paulatinamente ao Estado-sociedade, constituído por uma nova oligarquia que inclui a burguesia ascendente, que vai gradativamente se desvinculando do passado e assumindo sua individualidade como camada social. Se na Idade Média o poder político gozava de primazia pela consagração da religião, de agora em diante o predomínio do poder econômico será justificado racionalmente com argumentos intelectuais.

Com o colapso medieval, surge o Renascimento, que antecede a Idade Moderna.²² Nas cidades-estados italianas surgem os primeiros Estados que apresentam os traços essenciais do que convencionamos denominar hoje Estado moderno. O Renascimento é a expressão cultural de um longo e complexo processo histórico, resultado de uma nova forma de interpretar a realidade.

O Renascimento compreende os começos do século XIV até o final do século XVI. É uma categoria histórica, um pensamento e ação (moral, intelectual, so-

²² Ao longo do livro haverá muitas referências a uma divisão esquemática adotada separando períodos da história européia em “eras”, que são as seguintes: Idade Medieval (ou Idade Média), período compreendido entre a desintegração do Império Romano do Ocidente, no século V (476 d.C.), até o fim do Império Romano do Oriente, com a queda de Constantinopla no século XV (1453 d.C.). Esta idade medieval pode também ser dividida em Alta Idade Média, do século V ao X, e Baixa Idade Média, do século XI ao XV. A fase seguinte é a Idade Moderna, que vai da tomada de Constantinopla (1453) à Revolução Francesa (1789).

cial) que se constitui numa ideologia que questiona os fundamentos da ideologia medieval. Nesse período, as ideias medievais retrocediam, embora lentamente, de forma inexorável. As ideias do pensamento medieval cediam gradativamente às idéias universalistas do pensamento renascentista. É a época da modernidade para a civilização europeia, o princípio do individualismo, diante do coletivismo; mudança dos vínculos sociais, aparentemente indestrutíveis, dessa sociedade.

O humanismo renascentista e o progresso trazido pela invenção da imprensa consolidam uma revolução do ensino nas universidades. As publicações do saber laico e mesmo religioso nas línguas regionais trazem como consequência o sentido de pertencimento e consequentemente o espírito de nação, a concepção de nação-Estado é um novo ideal que do ponto de vista político submete o de sociedade. A natureza humana é valorizada e a publicação de grandes obras intelectuais contribui para a renovação das línguas nacionais, ao mesmo tempo em que se inicia o culto aos heróis nacionais.

O fato é que, a partir do século XIV, o poder do rei se impõe, gradativamente, sobre a nobreza, parlamentos, cidades livres e Igreja. Isto significa uma queda irreversível do sistema político medieval. Os poderes dos senhores feudais e corporações de ofício se centralizavam no monarca, que encarna, assim, a ideia – ainda relativa – da unidade nacional. Surge, desse modo, a concepção de um soberano fonte de todo poder e de todo sentimento nacionalista. Essa transformação radical do pensamento e da prática política será o reflexo das mudanças que ocorreram nas instituições econômicas medievais.

3.4 A origem do Estado moderno

O Estado tal qual é conhecido hoje surge quando o poder político se despersonaliza, ocorrendo a separação entre a vida pública e a vida privada, e o período histórico em que isto acontece coincide com o período renascentista. O novo Estado buscou concentrar a dispersão de poderes que caracterizava o sistema feudal no âmbito interno, e lutou contra o poder eclesiástico e o poder imperial no âmbito externo.

Embora o conceito de Estado utilizado atualmente tenha antecedentes no pensamento greco-romano, a Antiguidade nunca conheceu o estágio em que a vida pública estava separada da vida privada. Nessas sociedades (grega e romana), a separação entre o público e o privado não era conhecida, e na verdade seria inconcebível. Pois no universo dessas duas civilizações todas as esferas da vida social se entrelaçavam e se identificavam: o social, o político, o religioso, a moral etc., ou seja, o Estado e a sociedade eram a mesma coisa. Assim, as antigas sociedades não conheceram a contraposição entre o privado e o público, e na realidade isto ocorreu porque não necessitaram dessa diferenciação.

O surgimento do Estado no século XVI obedece à progressiva complexidade da estrutura social anterior. O sedentarismo da população, que foi obtido muitos anos antes, uma divisão das funções sociais cada vez mais sofisticada tornam ne-

cessária a aparição desta peculiar estrutura política. O Estado tem como característica distintiva um sistema centralizado de exercício do poder tendo como base um território determinado. Constitui uma forma de organização territorial centralizada. Neste contexto a soberania emerge como um traço fundamental do Estado, já que é o resultado da submissão de diversos atores internos e o reconhecimento dos limites de cada território entre os diferentes Estados.

O sistema feudal se baseava na existência dos estamentos, ou seja, na presença de grupos sociais os quais devem sua existência a um conjunto de direitos e deveres jurídicos de tal modo que a participação política de qualquer pessoa dependia do grupo social ao qual se encontrava integrada. Não existem ações políticas de caráter individual, nem uma relação direta entre o poder público e o cidadão. A Idade Média desconhece a existência de um exercício concentrado do poder, pois a estrutura social estava atravessada por um emaranhado de pactos feitos entre os diferentes estamentos.

Na época medieval, “quase todas as funções que o Estado moderno reclama para si achavam-se então repartidas entre os mais diversos depositários: a Igreja, o nobre proprietário de terras, os cavaleiros, as cidades e outros privilegiados”. Os reinos e territórios da Idade Média eram, tanto no interior como no exterior, unidades de poder político só intermitentemente e mesmo, durante séculos, apenas excepcionalmente. Ocorria que o “seu poder estava limitado, no interior, pelos numerosos depositários de poder feudais, corporativos e municipais e, no exterior, pela Igreja e pelo Imperador”.²³

A primeira etapa do Estado moderno se concretiza com o absolutismo monárquico, obtendo-se assim a concentração de poder. No entanto, uma sociedade com elevada divisão de trabalho também necessita de certa previsibilidade de atuação dos poderes públicos, ou seja, de uma segurança jurídica que permita que as pessoas no seu cotidiano não fiquem dependentes da vontade de uma pessoa, desprovida de limitações de cunho jurídico. É devido a isso que na fase seguinte de evolução política da construção do Estado moderno, uma vez que foi obtida a concentração de poder, tratava-se agora de se obter uma série de garantias que limitassem o poder público.

O Estado é um conceito histórico que surge vinculado à ideia e à prática da soberania no século XVI, enquanto o império e a pólis haviam sido as formas políticas características da Antiguidade. No entanto, o Estado é produto de um amplo processo histórico, seu desenvolvimento e consolidação não ocorrem ao mesmo tempo nos diferentes países. A formação do Estado não foi um processo linear, pois, quando surge, coexiste com impérios e cidades-estado.

²³ Heller (1968), p. 158 e 159.

O Estado moderno

Uma das principais premissas para o surgimento do Estado moderno foi a progressiva centralização do poder, processo histórico que ocorreu ao longo de um tempo superando a dependência em relação à Igreja, à ideia de império e à dispersão de poder medieval. “O moderno Estado soberano nasce da luta dos príncipes territoriais para a consecução do poder absoluto dentro do seu território, contra o Imperador e a Igreja, no exterior, e com os poderes feudais organizados em estamentos (modos de estar), no interior.”²⁴

A ordem política na Alta Idade Média era caracterizada pela tensão entre as ideias universais (cristandade e império) e as ideias localizadas (nos reinos medievais). Durante a Idade Média, o poder político se fundamentava através da concepção do sagrado, vinculado a uma comunidade (cristã), que tinha um caráter universal e era identificada com a Igreja. Duas autoridades, ambas de origem divina, sustentavam essa ideia: o papa e o imperador. A estrutura política do Império (Sacro Império Romano Germânico) se caracterizava por pretender a hegemonia universal sobre os reis cristãos, e não sobre os povos. O Império exerceu um poder efetivo, principalmente, sobre a Europa Central, ficando de fora desse sistema desde o século XIII a França, a Inglaterra, Portugal e o reino de Castela (Espanha). Quando foi firmada a Paz de Westfália, os direitos do Imperador foram restringidos em favor dos reinos do império, facilitando sua transição para o Estado absolutista.

Essa dimensão universalista, na Idade Média, coexistia com uma organização política localizada. Enquanto, por um lado, os diferentes reinos europeus estavam submissos ao Imperador e/ou à Igreja no âmbito externo, no âmbito interno o poder dos reis se encontrava limitado pelo poder dos senhores feudais, que gozavam de certa autonomia no interior dos reinos.

São as relações de lealdade, através da vassalagem, que fundamentam a organização política da Idade Média. Os pactos de lealdade entre o senhor e seus vassalos originam uma hierarquia em cuja cúpula se encontram o senhor e seus vassalos; estes por sua vez são senhores de seus próprios vassalos que lhes prestam lealdade; e na base se encontram aqueles que não são senhores, são unicamente vassalos (camponeses, artesãos).

Os pactos de lealdade continham obrigações recíprocas entre senhores e vassalos. O senhor se obrigava a protegê-los e a mantê-los através de concessões em um feudo. Os vassalos, por sua vez, deviam ao senhor fidelidade e prestação de diversos serviços (militares, administrativos etc.). Como decorrência destes pactos, ocorria uma fragmentação do poder que impedia a submissão direta do povo ao Rei, já que este só podia ter acesso aos instrumentos de poder (exércitos, tributos, tribunais etc.) através dos poderes intermediários. A organização política do feudalismo, portanto, se caracterizava pela dispersão, o patrimonialismo, a pluralidade e a sua redução a relações interpessoais do poder político.

²⁴ Heller (1968), p. 34.

Ao mesmo tempo, gradativamente vai ocorrendo a centralização do poder numa comunidade política encabeçada pelo Rei. O clero, a nobreza e as cidades se aliam para defender seus privilégios perante o crescente poder do Rei. Assim aparece uma representação dos estamentos à qual deve submeter o Rei, para aprovação, qualquer modificação que pretenda realizar. É desse modo que, substituindo a pluralidade anterior, surge uma dualidade de poder representado pelo Rei e a representação dos estamentos.

Na Espanha (Castela), Inglaterra, França e Portugal, aproximadamente desde o século XIII vão surgindo procedimentos que abriram caminho para que surgisse um novo modelo de organização política. Apareceram as primeiras instituições permanentes integradas por administradores profissionais, desenvolveram-se os departamentos do Tesouro e as Cortes de Justiça. A partir do século XI, há tendência de criação de um direito geral para todo o reino, superando os direitos particulares característicos de cada território feudal. O estabelecimento do Direito, na forma de leis para todo o reino, foi um fator essencial para a afirmação do poder real sobre os senhores feudais.

A emergência do Estado deveu-se à concentração de diversos instrumentos – militares, burocráticos, econômicos – em um só centro, de tal modo que, se o traço específico da organização política na Idade Média foi o pluralismo de poderes, o que distinguiu o novo modelo político configurado no Estado moderno foi a centralização de poder. A tendência à centralização e unidade do poder político constitui um dos traços essenciais do Estado moderno. Os fatores que possibilitaram essa monopolização e unidade do poder foram:²⁵

- a) a criação de um exército permanente, cujos membros dependiam de pagamento. Os novos exércitos formavam uma organização integrada, com um único centro de comando. Com a criação de exércitos permanentes o rei tornou-se independente dos senhores feudais, que antes tinham o dever, através do pacto de lealdade, de fornecer homens para a defesa do reino;
- b) a formação de uma burocracia composta por funcionários permanentes e competências bem delimitadas, economicamente dependentes e organizados de forma hierárquica. A burocracia teve um papel importante na consolidação dos Estados, pois sua estrutura hierarquizada facilitou a centralização do poder e permitiu a extensão das funções estatais a todo o território. As burocracias foram o principal instrumento de ligação do monarca com os súditos;
- c) a criação de um sistema de tributos que permitiu que os monarcas deixassem de depender das contribuições voluntárias da nobreza;
- d) o estabelecimento de uma única ordem jurídica em todo o território.

É importante destacar que a consolidação destes instrumentos de poder ocorreu de forma gradativa, e mesmo no século XVI ainda não estavam de todo consolidados.

²⁵ Heller (1968), p. 159–162.

A primeira forma do Estado moderno que surge é o Estado absolutista, que pode ser definido “como o monopólio da força que atua sobre três planos: jurídico, político, sociológico”. No plano jurídico, “com a afirmação do conceito de soberania que confia ao estado o monopólio da produção de normas jurídicas, pois não existe um direito vigente acima do Estado que possa limitar sua vontade”.²⁶

No plano político, o Estado absolutista “tenta absorver toda a zona alheia a seu poder de intervenção e controle, e impõe uniformidade legislativa e administrativa contra toda forma de particularismo. Isto significa a destruição do pluralismo orgânico próprio da sociedade corporativa estamental”. Sob a ação incessante do Estado são eliminados todos os centros de autoridade que reivindicam funções políticas autônomas como a cidade, as cortes e as corporações, de tal modo que não exista nenhuma mediação política entre o príncipe, portador de uma vontade superior, e os súditos. Essa “unificação conduz à despolitização da sociedade, que deve ser somente administrada”.²⁷

No plano sociológico, o Estado absolutista “se apresenta como Estado administrativo, na medida em que o príncipe tem a sua disposição um instrumento operacional novo, a moderna burocracia, que é uma máquina que atua de maneira racional e eficiente com uma nova finalidade”. A estrutura administrativa aparece como algo externo e separado da sociedade sobre a qual opera; e se baseia no princípio da divisão do trabalho, na especialização e na competência. De acordo com Nicola Matteucci, “este Estado é definido pelos seus maiores teóricos como ‘absolutista’ mas não arbitrário; e com razão, já que a lógica da racionalidade técnica e não o mero capricho do príncipe deve dominar todo seu funcionamento”.²⁸

Desse modo, foram condições fundamentais para o surgimento e desenvolvimento do Estado moderno, por um lado, a centralização dos múltiplos poderes na ordem interna e, por outro lado, a independência perante a Igreja e o Império na ordem externa.

Durante a época medieval, a Igreja cristã e o Sacro Império Romano Germânico tinham tentado, conjunta ou separadamente, funcionar como o centro de uma estrutura hierárquica e imperial. “Mas, por causa ou apesar de suas extensas semelhanças e mútua dependência, caíram num impasse que foi uma das razões para o surgimento de um novo e drasticamente diferente padrão de relações entre Estados cada vez mais autônomos.” É um padrão que foi consagrado pela Paz de Westfália de 1648, que constitui a pedra angular do moderno sistema de relações internacionais.²⁹

Com a normalização das relações entre Estados promovida pelo Tratado de Westfália (1648), estabeleceu-se um reconhecimento de igualdade jurídica dos Estados e a inviolabilidade de suas fronteiras.

²⁶ Matteucci (1998), p. 34.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

²⁹ Poggi (1981), p. 98-99.

O Tratado de Westfália, que colocou fim à Guerra dos Trinta Anos, pode ser considerado a primeira tentativa de se implantar a paz na Europa. O tratado permitiu a consolidação de um sistema de Estados e estabeleceu os parâmetros pelos quais ocorreriam as relações internacionais nos próximos séculos. O tratado obteve o reconhecimento:

- da soberania dos monarcas sobre os seus territórios;
- da igualdade soberana dos Estados;
- da não intervenção nos seus assuntos internos.

Além disso, o tratado estabeleceu um conjunto de princípios orientados a assegurar a coexistência dos Estados e a evitar que a defesa de seus respectivos interesses resultasse em destruição mútua. Desse modo, estabeleceu-se:

- a observância do tratado pelos Estados-partes;
- a resolução de conflitos por meios pacíficos através da negociação;
- o recurso à guerra por parte de um Estado vítima de uma violação da ordem estabelecida.

O tratado não excluía a guerra, mas a submetia a regras de cunho diplomático. O importante é que estabeleceu as bases para o reconhecimento mútuo dos Estados.

3.5 Principais fatores na implantação do Estado moderno

O processo de implantação do Estado moderno, com a monopolização do poder político, deveu-se a diversos outros fatores, entre os quais podemos destacar: a adoção do Direito Romano, a Reforma protestante, o papel da burguesia emergente e a transferência de lealdade dos indivíduos.

O Direito Romano tornou-se um instrumento útil para criar uma ordem jurídica objetiva diante do caráter subjetivo consuetudinário das normas medievais. Propiciou princípios e instituições e, em particular, o conceito de propriedade, que se adequava às exigências da burguesia mercantil e aos objetivos do monarca. De acordo com Heller, “a organização sistemática do Estado Moderno e a previsibilidade da ordem econômica capitalista se condicionam reciprocamente. Ambas tornam-se possíveis tecnicamente por uma racionalização formal do direito que procede do Direito Romano comum”.³⁰

A Reforma Protestante, além de causar a quebra da unidade cristã, contribuiu para tornar secular o poder político, mesmo nos países que continuaram vinculados à Igreja Católica. O movimento da reforma se dirigiu contra

³⁰ Heller (1968), p. 319.

a forma de governo da Igreja. Para os protestantes, a Igreja está integrada pela congregação de todos os fiéis, é autônoma e seu poder reside em todos os membros. Tendo fracassado as tentativas de reformar a Igreja através dos concílios, os reformadores passaram a se apoiar nos poderes dos reis que lutavam contra a hierarquia da Igreja e o poder absoluto do Papa. Desse modo, os protestantes acabaram por reforçar o poder do Estado, surgindo as igrejas nacionais nas quais o rei era seu chefe temporal. Assim, as igrejas reformistas, ao se liberarem do poder papal, acabaram se submetendo ao poder secular representado pelo Estado.

O desenvolvimento do capitalismo se beneficiou da supressão das barreiras comerciais internas e do estabelecimento de impostos alfandegários externos. Durante a monarquia absolutista, os Estados mantiveram o domínio, a propriedade e os privilégios da aristocracia rural e ao mesmo tempo utilizavam os meios materiais e financeiros fornecidos pela burguesia mercantil. Como o capital mercantil e financeiro não exigiam produção em massa, não era necessária uma ruptura com a ordem feudal agrária, que assim conviveu, nesse período, com o poder estatal. A burguesia emergente financiava as grandes ações do Estado e seus exércitos. O pensamento mercantilista considerava o Estado como o instrumento mais eficaz para defender o mercado; sua força era essencial para a conquista de outras terras, para o acesso a novos mercados, para a obtenção de colônias e a monopolização das rotas de comércio.

Outro fato que contribuiu para o surgimento e consolidação do Estado foi a transferência de lealdade dos indivíduos, que a tinham vinculada à comunidade ou à Igreja, para o Estado. Isto ocorreu com intensidade no fim da Idade Média, no decorrer do século XV, como bem descreve Leo Huberman:

“Surgiram nações, as divisões nacionais se tornaram acentuadas, as literaturas nacionais fizeram seu aparecimento, e regulamentações nacionais para a indústria substituíram as regulamentações locais. Passaram a existir leis nacionais, línguas nacionais e até mesmo igrejas nacionais. Os homens começaram a considerar-se não como cidadãos de Madri, de Kent ou de Paris, mas como da Espanha, Inglaterra ou França. Passaram a dever fidelidade não à sua cidade ou ao senhor feudal, mas ao rei, que é o monarca de toda uma nação.”³¹

Em torno do ano de 1300, passou-se a prestar culto ao reino de França. “Os franceses constituíram-se um povo eleito, merecedor e objeto do favor divino. Proteger a França era servir a Deus.” Essas idéias foram espalhando-se e após o ano de 1400 “chegaram ao conhecimento de uma jovem camponesa que vivia na extrema fronteira oriental do reino –, a lealdade ao Estado tornou-se mais do que uma necessidade ou uma conveniência; passou a ser, desde então, uma virtude”.³²

³¹ Huberman (1986), p. 70.

³² Strayer (s/d), p. 61.

O sentimento de nacionalidade fortalece a união em torno de um governo central forte, o que fica evidenciado na luta e morte da jovem camponesa citada, Joana d'Arc. Durante a Guerra dos Cem Anos com a Inglaterra, senhores feudais da França aliaram-se aos ingleses e impuseram numerosas derrotas ao rei francês. Entre eles estava o duque de Borgonha, região que Joana desejava que fizesse parte da França. Com sua firmeza e determinação,

"foi inspirando ao exército francês entusiasmo e confiança, e uma crença no sentimento de serem todos franceses, tornando a causa do rei a causa de todos os franceses, que Joana prestou serviço à sua pátria, incitando muitos a serem tão fanáticos pela causa da França quanto ela. O soldado a serviço do senhor feudal que ouvisse Joana afirmar que 'nunca vi correr sangue francês, mas meu cabelo se eriça de horror', podia ver além do seu senhor e pensar em sua fidelidade à França, ao 'meu país'. Assim, o localismo foi suplantado pelo nacionalismo, e teve início a era de um soberano poderoso à frente de um reino unido".³³

Esse nascente espírito nacionalista iria desbancar, em breve, a lealdade aos poderes locais, consolidando uma organização política com grande poder centralizado.

3.6 As teorias contratualistas sobre a origem do Estado

Denominamos contractualismo à concepção segundo a qual o Estado é o produto da decisão racional dos homens destinada a resolver os conflitos gerados pelo seu instinto antissocial ou para solucionar os problemas advindos da convivência. O contrato, assim compreendido, é um ato de lógica política, consistindo numa decisão deliberada e racional. Os principais contratualistas, considerados clássicos, na teoria do Estado são: Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

Os clássicos da teoria contratualista têm em comum os seguintes pontos:

- a) partem da hipótese de um Estado de natureza, anterior à constituição de uma sociedade regida por leis positivas e no qual os indivíduos teriam direitos naturais;
- b) sustentam que através de um contrato social os indivíduos decidem constituir uma sociedade civil regida por leis positivas, surgindo assim o Estado, com o fim de solucionar alguns problemas do estado de natureza;
- c) há diversos tipos de Estado que se estabelecem, de acordo com cada autor: por exemplo, absolutista (Hobbes), liberal (Locke) e democrático (Rousseau).

³³ Huberman (1986), p. 77.

A concepção de contrato segundo Thomas Hobbes (1588-1679)

Escreve num período de guerras civis. Baseia-se na ideia de que o ser humano é antissocial e sua conduta é motivada pelo egoísmo. Considera que os pactos somente podem ser mantidos se existe um governo forte, pois unicamente o temor ao castigo torna os indivíduos aptos a formarem uma sociedade. Hobbes explica a origem do Estado através de um pacto pelo qual os homens contratam entre si e renunciam ao direito de autogovernar-se, transferindo-o a um terceiro, o soberano. Somente através desse soberano e de sua vontade poderão as pessoas, que são incapazes de atuar por si mesmas, adotar uma existência coletiva. Segundo Hobbes, o Estado, longe de ter uma origem natural, é um artifício que foi criado com o fim de se obter a segurança individual.

De acordo com Hobbes, o homem é um ser agressivo e invejoso por natureza devido ao seu desejo de tirar vantagem num contexto inicial de igualdade. Daí imperar no estado de natureza a guerra de todos contra todos, onde cada um se declara com direito a tudo. “O homem é lobo do próprio homem.”³⁴ Esta situação gera um ambiente de permanente conflito, sendo que a própria vida se vê ameaçada e, a partir dessa insegurança, nenhum empreendimento humano tem sentido. Diante desta situação, para garantir certa ordem e estabilidade, as pessoas têm que ceder de forma incondicional e irrevogável todos os direitos ao soberano, que assim passaria a ter direito ilimitado para garantir a segurança de todos. O produto institucional do contrato de Hobbes é o Estado absolutista que denomina “república”.

Para Hobbes, “durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de mantê-los a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens”.³⁵

Do modo como entende Hobbes, esse conflito permanente dos homens no estado de natureza só cessará quando um poder superior os reprema e os atemore, obrigando-os a mudar sua conduta natural. Contrapondo-se, portanto, ao estado de natureza (onde lutam uns contra os outros), a sociedade civil só é possível com a fundação do Estado. Portanto, a organização pactuada de todos os súditos submetidos ao poder civil do Estado se converte em uma entidade capaz de encerrar a guerra. Sob o poder soberano, o Estado garantirá a paz, pois sem ele não há sociedade entre os homens, mas somente um estado natural de desconfiança e terror. Por isto, a solução que o homem criou para a sua própria conservação é o Estado todo-poderoso na Terra, é a ideia de um deus mortal que aterrorize os cidadãos (o Leviatã, que é um monstro bíblico). Para Hobbes a natureza humana se compõe de duas tendências: a razão e a paixão.

³⁴ Hobbes (2004), p. 11.

³⁵ Hobbes (1974), p.79.

A paixão, como um impulso, leva os homens a desejar e a conseguir os bens e privilégios do próximo. A razão lhes faz pensar que, sem duração e sem segurança, o bens desejados e obtidos não têm sentido porque não podem ser desfrutados. Enquanto a paixão faz os homens se enfrentarem uns aos outros, a razão os faz pactuar, por isso são levados a fazer um contrato que implica na renúncia a todos os direitos que possuíam no seu estado de natureza para entregá-los a um soberano que, em troca, lhes garanta a ordem e a segurança.

Portanto, a submissão absoluta é o preço que devem pagar os súditos ao soberano por lhes haver salvado de seu destrutivo estado em que se encontravam. Através do contrato se renuncia à liberdade e a qualquer direito que possa colocar em perigo a paz. E, “depois de celebrado um pacto, rompê-lo é injusto. E a definição da injustiça não é outra senão o não cumprimento de um pacto. E tudo o que não é injusto é justo”.³⁶

Hobbes pressupõe uma grande maioria de vontades a favor do contrato. É este pacto que faz que o soberano estabeleça a justiça e a moral, pois o justo e o bom passam a ser definidos por coincidirem com a vontade do soberano. O soberano é o único poder legislativo e o Estado é a única fonte do direito; inclusive nos assuntos espirituais ou religiosos, é o soberano quem tem a máxima autoridade.

O pacto é justificado por Hobbes da seguinte maneira:

*“O fim último, causa final e desígnio dos homens (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual os vemos viver nos Estados, é o cuidado com a sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita. Quer dizer, o desejo de sair daquela mísera condição de guerra que é a consequência necessária das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito, forçando-os, por medo do castigo, ao cumprimento de seus pactos e ao respeito àquelas leis de natureza” [tais] “como justiça, equidade, a modéstia, a piedade, ou em resumo, fazer aos outros o que queremos que nos façam”.*³⁷

O Estado, de acordo com Hobbes, é instituído “quando uma multidão de homens concordam e pactuam” que qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representá-los (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor como contra ele, deverão autorizar todos os seus atos (do homem ou assembleia de homens), “tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens”.³⁸

Thomas Hobbes escreve num período de guerras civis. Baseia-se na ideia de que o ser humano é antissocial e sua conduta é motivada pelo egoísmo, e sugere

³⁶ Hobbes (1974), p. 90.

³⁷ Hobbes (1974), p. 107.

³⁸ Hobbes (1974), p. 111.

que, em meio à anarquia e à destruição, somente uma mão forte poderia introduzir a lei e a ordem restaurando a paz; daí se deduz que há necessidade de um Estado forte e soberano destinado a proteger e a defender os indivíduos deles mesmos. Hobbes pretende em sua filosofia fundamentar o poder do Estado na natureza mesma do indivíduo, ao afirmar que o homem em estado de natureza vive em perpétua guerra com seus semelhantes – o “homem é lobo do homem”, afirma – e para sair dessa situação, somente através de um pacto pelo qual se criaria um poder capaz de fazer e impor a lei; logicamente esse poder somente pode ser constituído pela renúncia de cada homem ao direito de fazer sua própria vontade. A reunião dessas vontades se denomina Estado.

O contrato segundo John Locke (1632 -1704)

John Locke é o principal teórico do liberalismo, pela sua teoria da divisão dos poderes e pelas discussões em torno dos conceitos de liberdade e propriedade. Teve grande influência sobre todos os autores liberais posteriores a ele.

Para Locke, na natureza as pessoas são livres e iguais, mas profundamente egoístas, isto é, buscam somente seu crescimento pessoal sem se importar com a situação dos outros. Em consequência, a quantidade de poder concedida voluntariamente por contrato ao governante deve ser mínima, para assegurar o cumprimento das regras e garantir ao máximo que as pessoas desfrutem os direitos e as liberdades, que serão idênticos para todos.

O Estado deve fixar as regras (legislação), difundir seu conhecimento (educação), evitar sua violação (segurança) e punir o seu não cumprimento (justiça). Os indivíduos têm o direito de resistir à opressão do governante que se excedeu nos termos do mandato. O resultado do contrato, para Locke, é o Estado liberal, que deve exercer um mínimo de funções, garantir o direito dos habitantes e ter um nível baixo de intervenção direta na geração de políticas relativas à economia e ao aspecto social.

Com o seu realismo filosófico, John Locke expõe em seu *Ensaio sobre o entendimento humano* suas ideias individualistas e contratualistas. Para este filósofo os homens em estado de natureza têm certos direitos que são fundamentais: a vida, a liberdade e a propriedade. Dado que esses direitos individuais estão em constante risco e sem nenhuma segurança, é necessário um poder capaz de definir os direitos de cada um e sancioná-los mediante a autoridade. Essa autoridade surge do contrato por meio do qual o homem natural transfere à comunidade seus direitos como condição essencial ao bem comum. Sua principal obra é o *Treatado sobre o governo civil*, escrito em 1690.

Assim como Hobbes, parte do estado de natureza para explicar o comportamento humano. Mas, diferentemente dele, para Locke este é um período no qual os homens deveriam gozar de perfeita liberdade para tomar suas atitudes

e dispor de suas propriedades como melhor lhes conviesse, sem necessidade de pedir permissão e sem depender da vontade alheia. No entanto, adverte, “embora seja este um estado de liberdade, não o é de licenciosidade; apesar de ter o homem naquele estado liberdade incontrolável de dispor da própria pessoa e posse, não tem de destruir-se a si mesmo ou a qualquer criatura que esteja em sua posse”.³⁹

Para Locke, o direito à liberdade é fundamental e a necessidade de auto-conservação não conhece outro limite que a lei natural, que governa o estado de natureza e que deve entender-se como a vontade de Deus. Nada deve prejudicar aos outros em sua vida, saúde e liberdade. Todos os homens estão dotados de razão e liberdade suficiente para conhecer o mundo e isto deve incentivá-los a cooperar com os demais na conservação de seus direitos.

Segundo ele, “a liberdade do homem na sociedade não deve ficar sob qualquer outro poder legislativo senão o que se estabelece por consentimento da comunidade, nem sob o domínio de qualquer vontade ou restrição de qualquer lei senão o que esse poder legislativo promulgar de acordo com o crédito que lhe concedem”. A liberdade, portanto, não é para qualquer um fazer o que melhor lhe aprovou, sem ser limitado por qualquer lei. “A liberdade dos homens sob governo importa em ter regra permanente pela qual vivam, comum a todos os membros dessa sociedade e feita pelo poder legislativo nela erigido: liberdade de seguir a minha própria vontade em tudo quanto a regra não prescreve.”⁴⁰

O passar do estado da natureza à sociedade civil, para Locke, é conveniente, pois quando um homem assume a razão, adquire também o direito de impor aos demais o seu cumprimento. A razão coincide com a lei e o homem ao interpretar a lei para seus assuntos particulares se torna em juiz e parte interessada, o que implica que julguem com parcialidade e se deixem levar pela paixão e vergonha. Para Locke, o estado de natureza é um estado de paz, benevolência e ajuda mútua.

Os homens têm direito à sua autoconservação. De acordo com Locke, Deus entregou aos homens a terra e seus produtos para que dispusessem deles de acordo com as suas necessidades, para seu sustento e seu bem-estar, e, embora pertençam à humanidade em geral, “cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo”. Pois o trabalho do seu corpo e das suas mãos são propriamente dele. “Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual o deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho”, junta-se a ele algo que lhe pertence e, por isso mesmo, torna-se propriedade dele. Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, anexou-se a ele, por esse trabalho, algo que o exclui do direito comum de outros homens. Torna-se propriedade de um único homem.⁴¹

³⁹ Locke (1963), p. 6.

⁴⁰ Locke (1963), p. 17.

⁴¹ Locke (1963), p. 20.

Para Locke, o trabalho do homem e seus resultados são sua propriedade, ninguém pode tirar do homem o fruto de seu trabalho. Daí decorre que o objetivo principal do estabelecimento de uma sociedade política seja a manutenção desses direitos, pois afirma que a grande e principal finalidade dos indivíduos que se unem em uma república e se submetem a um governo é a manutenção desses fins. Como decorrência, tem lugar o direito positivo e consequentemente juízes independentes e órgãos executivos. Somente desse modo o homem pode proteger a vida, a liberdade e a propriedade. No entanto, a associação política não recebe mais poder do que aquele ao qual renunciam em sua liberdade natural os indivíduos que a integram, e o poder dessa associação política não vai além, nem dura mais do que o necessário para servir aos fins do homem. Desse modo, o Estado pode ser dissolvido a qualquer momento.

Segundo Locke, um homem pode apropriar-se de algo na medida em que deixe o suficiente e de igual qualidade para os demais. A apropriação justa está limitada pelo trabalho, já que a quantidade de terra que um homem é capaz de cultivar coincidirá com o que possa considerar como sua.⁴²

Para salvaguardar a propriedade, os homens se associam em uma sociedade civil, renunciando à sua própria defesa e ao poder de castigar os delitos contra a lei natural através de um consentimento tácito, abrindo mão na sociedade das faculdades que tinham no estado de natureza, e a partir desse momento a sociedade se encarregará de sua proteção, ditando as normas precisas para o bem da mesma e punindo seus infratores. Nesta transmissão de direitos e funções à sociedade, o homem entrega os direitos individuais dos quais gozava em troca dos benefícios, ou em função dos que espera obter.⁴³

O governo desempenhará sua tarefa buscando o bem da comunidade. O poder legislativo “é o que tem o direito de estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria e dos seus membros”.⁴⁴

O poder legislativo é o poder supremo, mas isso não o exime de várias restrições, como as suas normas que devem buscar o bem da comunidade, e não pode tirar de ninguém suas propriedades. Em resumo, não pode transgredir os direitos naturais. Segundo Locke, a lei natural permanece como norma eterna de todos os homens sem exceção, inclusive para os legisladores. Subordinado ao poder legislativo está o poder executivo encarregado, sem interrupção e de maneira constante, da execução das leis vigentes na comunidade.⁴⁵

O contrato segundo Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

Foi Jean-Jacques Rousseau quem, em seus escritos políticos, construiu de modo racional a ideia de uma sociedade democrática que tem sua maior expres-

⁴² Locke (1963), p. 60.

⁴³ Locke (1963), p. 140.

⁴⁴ Locke (1963), p. 91.

⁴⁵ Locke (1963), p. 96.

são no *Contrato social*, texto que se tornou símbolo de seu tempo e orientou o debate político nos anos seguintes.

Rousseau concebe as pessoas no estado de natureza como seres livres, bons e iguais entre si, e as sociedades é que as corrompem. Mas, como no estado de natureza existem dificuldades para satisfazer todas as necessidades, os indivíduos têm a necessidade de associar-se para colocar sua vontade a serviço de todos. Esta ele denomina de vontade geral, e ao obedecê-la o indivíduo obedece a si mesmo. O resultado institucional deste contrato é o Estado democrático de direito, representativo, em que o parlamento é o instrumento fundamental da vontade geral que se expressa por meio da lei.

Para Jean-Jacques Rousseau, o que diferencia essencialmente o homem é ter nascido livre, portanto, renunciar a essa condição é prejudicar a sua condição de homem e, portanto, a seus direitos e, ainda, a seus deveres. Para ele, quem se despoja da liberdade se despoja da moralidade.

Durante o século XVIII permeia nos intelectuais franceses a ideologia da liberdade geral do homem. O homem é liberdade; somente através da liberdade se pode ser homem; a liberdade não somente é direito, mas também dever; sem liberdade não há moralidade e sem moral não há humanidade.

É nesse contexto que Rousseau propõe legitimar liberdade, igualdade e soberania. As ideias reaparecem com grande força diante das pretensões absolutistas do “direito divino dos reis”, e cabe a Rousseau sintetizar todo o pensamento contratualista com sua própria versão. É nesse momento que surge o *Contrato social*. O problema fundamental para Rousseau é “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes”.⁴⁶ A solução para esse problema fundamental, segundo ele, é oferecida pelo *Contrato social*.

Ao realizar-se,

*“esse ato de associação produz, em lugar da pessoa particular de cada contratante, um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantos são os votos da assembleia, e que, por esse mesmo ato, ganha sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa pública, que se forma, desse modo, pela união de todas as outras, tomada antigamente o nome de cidade e, hoje, o de república ou de corpo político, o qual é chamado por seus membros de Estado quando passivo, soberano quando ativo, e potência quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados, recebem eles, coletivamente, o nome de povo e se chamam, em particular, cidadaõs, enquanto partícipes da autoridade soberana, e súditos enquanto submetidos às leis do Estado”.*⁴⁷

⁴⁶ Rousseau (1997), p. 69.

⁴⁷ Rousseau (1997), p. 71.

Como base para o sistema social, o pacto fundamental, “em lugar de destruir a igualdade natural, pelo contrário substitui por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza poderia trazer de desigualdade física entre os homens, que, podendo ser desiguais na força ou no gênio, todos se tornam iguais por convenção e direito”.⁴⁸

O pensamento de Rousseau se insere na linha do direito natural; no entanto, o autor critica alguns pressupostos básicos dessa escola e ao mesmo tempo introduz outros elementos que contribuirão para esse pensamento. Para Rousseau, a idéia do direito natural somente se dá no estado de natureza, assim ele estabelece uma graduação entre direito natural em sentido estrito e o direito natural racional; o primeiro é instintivo e, obviamente, pertence ao estado de natureza; o segundo, pertence já a uma sociedade constituída; ou, dito de outro modo, entre o direito primitivo e o direito político não há semelhança quanto a origem, já que este último deriva de um ato de vontade.

Baseado em sua tese, Rousseau, propõe que a ordem social constitua um direito sagrado que sirva de referência a todos os demais. No entanto, este direito não é um direito natural, mas está baseado sobre convenções. É assim que, também, o poder social não pode estar baseado na força. A força por si mesma não pode legitimar o direito, já que se a força fosse direito, uma força maior seria por, sua vez, um direito melhor; além disso, se desaparecesse como força também desapareceria como direito. Conclui-se daí que a força não faz o direito e que se deve obedecer somente aos poderes legítimos. Assim coloca a legitimação do poder com o seguinte argumento: “Visto que homem algum tem autoridade natural sobre seus semelhantes e que a força não produz nenhum direito, só restam as convenções como base de toda a autoridade legítima existente entre os homens.”⁴⁹

No entanto, afirma Rousseau, nessas convenções, “seja qual for o modo de encarar as coisas, nulo é o direito de escravidão não só por ser ilegítimo, mas por ser absurdo e nada significar. As palavras escravidão e direito são contraditórias, excluem-se mutuamente”.

A importância do pacto social para a realização dos interesses coletivos é destacada por Rousseau, que considera que “só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou”.⁵⁰

A soberania é, para Rousseau, o exercício da vontade geral, pois jamais pode alienar-se porque “o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser re-

⁴⁸ Rousseau (1997), p. 81.

⁴⁹ Rousseau (1997), p. 61.

⁵⁰ Rousseau (1997), p. 85.

presentado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade”.⁵¹ Deve-se destacar que

*“a soberania é indivisível pela mesma razão por que é inalienável, pois a vontade ou é geral, ou não; ou é a do corpo do povo, ou somente de uma parte. No primeiro caso, essa vontade declarada é um ato de soberania e faz lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura, quando muito, de um decreto”.*⁵²

Assim entendido, para Rousseau, todo ato de soberania, ou seja, todo ato autêntico da vontade geral obriga a favorecer igualmente a todos os cidadãos. Nesse sentido o ato de soberania é o ato de cada um de seus membros, como afirma:

*“Não é uma convenção entre o superior e o inferior, mas uma convenção do corpo com cada um de seus membros: convenção legítima por ter como base o contrato social, equitativa por ser comum a todos, útil por não poder ter outro objetivo que não o bem geral, e sólida por ter como garantia a força pública e o poder supremo. Enquanto os súditos só estivessem submetidos a tais convenções, não obedecem a ninguém, mas somente à própria vontade.”*⁵³

Daí se conclui que o soberano não pode ultrapassar os limites próprios das convenções gerais, de tal modo que o soberano não está jamais no direito de sobrecarregar mais a um súdito que a outro, porque se for assim essa situação se converte em particular, e em consequência cessa de fato a competência do poder. Logo, o ato soberano não deve ser particular e é nisto que residem seus limites.

Para Rousseau, só a vontade geral pode elaborar as leis que todos são obrigados a cumprir. Considera que as leis são justas porque se originam da vontade geral, e ninguém é injusto consigo mesmo. Em suas palavras: “As leis não são, propriamente, mais do que as condições da associação civil. O povo, submetido às leis, deve ser o seu autor.”⁵⁴

3.7 O cristianismo medieval e a ideia de Estado

Durante o período medieval de completa hegemonia da Igreja católica, dois pensadores cristãos se destacaram no estudo do poder político: Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino.

⁵¹ Rousseau (1997), p. 86.

⁵² Rousseau (1997), p. 87.

⁵³ Rousseau (1997), p. 98.

⁵⁴ Rousseau (1997), p. 108.

Santo Agostinho

A obra de Santo Agostinho (354-430) merece uma consideração especial pela sua importância. Seus trabalhos marcam a transição entre o mundo clássico, próximo do seu desaparecimento, e o mundo cristão; entre o período de oposição entre a Igreja e o Estado pagão e o período de unidade obtido pela existência de uma Igreja-Estado. Quando os godos saqueiam Roma, no ano 410, os que conservavam crenças pagãs atribuíram a queda da cidade ao fato de haver abandonado, o governo, a antiga religião para abraçar o cristianismo. Para combater esta acusação, prepara Santo Agostinho, bispo de Hipona, no norte da África, o livro *A cidade de Deus*, que foi escrito ao longo de treze anos e tornou-se a obra mais influente do século V. Neste livro, Santo Agostinho critica o paganismo e, recorrendo à história de Roma, demonstra a impotência dos deuses antigos para salvar a cidade do infortúnio; por outro lado, vê no cristianismo a salvação do Estado caso os povos e governantes se submetam a suas crenças. Vê na Igreja a cidade espiritual, uma cópia e imagem terrena do Céu (no sentido da eterna morada, para onde se dirigem as esperanças dos cristãos) constituída como uma sociedade dos verdadeiros crentes. A igreja, neste sentido, é a Cidade de Deus.

Santo Agostinho sofre influência dos gregos, especialmente Platão, particularmente quando considera o Estado como cidade. De acordo com ele, os homens seriam mais felizes se estivessem distribuídos e governados em uma sociedade de pequenos Estados; no entanto, em relação à organização eclesiástica, sustenta uma concepção imperial, defendendo a existência de um sistema universal sob a direção de um único poder.

Santo Agostinho justifica a escravidão como um reflexo da decadência do homem; daí serem necessárias as instituições sociais. A escravidão constitui, segundo ele, um remédio social e um castigo de Deus, pelo pecado do homem. Santo Agostinho se opõe à concepção de Cícero sobre o Estado, enquanto realização da justiça; pois a justiça, para ele, não existe nos Estados que desconhecem o cristianismo. Como consequência, a justiça não é uma criação do poder civil, mas o resultado do poder eclesiástico, que representa um princípio de autoridade, independente do Estado.

Para Santo Agostinho, o Estado constitui, por um lado, uma instituição coativa e, por outro, uma instituição reparadora e exemplar. Impulsionados pela sua própria natureza, estabelecem os homens relações sociais. Na origem, todos os homens eram iguais e cumpriam livremente as normas da justiça e da sabedoria; mas como consequência do pecado ficaram submetidos à autoridade de outros. Para ele, o Estado tem origem divina. O governante representa a vontade de Deus na terra e, como tal, aparece destacado com a obediência de seus súditos.

A divisão fundamental, no pensamento de Santo Agostinho, não se situa na diferença entre Igreja e Estado, mas entre duas sociedades, as dos crentes e dos não crentes. No entanto, na Terra estes dois setores aparecem misturados; e

assim, mais do que no sentido de uma identificação real, deve-se falar da Cidade de Deus com referência à Igreja, de maneira simbólica. Santo Agostinho concebe a Cidade de Deus como uma Igreja-Estado cristianizada, com a exclusão dos infiéis, colocando o poder supremo do Estado nas mãos das autoridades da hierarquia eclesiástica.

A *Cidade de Deus* de Santo Agostinho influenciou o pensamento cristão durante vários séculos. Ele levanta, diante da decadência do mundo romano, a eterna comunidade de Deus, e traça de forma eloquente os interesses e ideais da Igreja que luta na Terra para alcançar o reino dos Céus. A obra de Santo Agostinho proporciona à Igreja uma sólida base doutrinária em um período crítico de sua história, e, à medida que se desenvolve sua organização administrativa e concentra sua atividade nas coisas da terra, impulsiona sua marcha na direção da Igreja-poder representada pelo Papado.

Santo Tomás de Aquino

Durante o século XIII uma das figuras mais importantes foi Santo Tomás de Aquino (1227-1274), que viveu durante um período caracterizado pela onipotência do poder do pontificado. Suas ideias políticas se desenvolvem nos livros *De regimine principium*, *Comentários à política de Aristóteles* e *Summa theologica*. Neste último expõe sua concepção da lei e da justiça.

Santo Tomás de Aquino pretendeu harmonizar a razão com a revelação e as doutrinas da Igreja com a filosofia racionalista dos mestres da Antiguidade, a cujo conhecimento teve acesso com releitura das obras clássicas. Em sua obra, a política volta de novo a se constituir como ciência. Santo Tomás de Aquino apresenta um pensamento político de caráter racional, combinando os argumentos da Bíblia e a antiga tradição teocrática com considerações gerais derivadas da natureza da sociedade política. Demonstra em sua obra agudo sentido histórico e constrói suas concepções sobre fatos das instituições políticas de sua época.

Santo Tomás define a lei como “uma ordenação da razão para o bem-estar comum, promulgada por quem tem a seu encargo o governo da comunidade”.⁵⁵ Para ele vontade participa na expressão da lei, e introduz a ideia da lei positiva, ou seja, das regras formuladas, de modo atual, pelo poder soberano do Estado. Em sua essência, no entanto, Santo Tomás considera a lei algo natural, imutável e universal; a lei positiva feita pelo homem degenera em uma corrupção legal, quando se opõe aos princípios fundamentais da justiça.

Santo Tomás identifica a lei natural com a vontade divina, embora reconheça a esfera da razão como um campo distinto da revelação, doutrina que, junto com a sua concepção jurídica, forma a base sobre a qual se desenvolvem

⁵⁵ Summa Teológica, II, i, 90, 4 citada em Gettel (1937) à p. 197.

mais tarde os pensamentos de Hobbes e Locke. Distingue assim, na política, três tipos de lei que dirigem a comunidade ao bem comum. “O primeiro é constituído pela lei natural (conservação da vida, geração e educação dos filhos, desejo da verdade); o segundo inclui as leis humanas ou positivas, estabelecidas pelo homem com base na lei natural e dirigida à utilidade comum”; e ainda considera a existência da lei divina, que “guiaria o homem à consecução de seu fim sobrenatural, enquanto alma imortal”.⁵⁶

Santo Tomás desenvolveu seu pensamento assinalando entre os fins do Estado a proteção e conservação da população, o estabelecimento e o desenvolvimento das comunicações, a cunhagem de moeda, os pesos e medidas e a proteção dos pobres.

No período em que viveu Santo Tomás, a pretensão do Papa e do Imperador (do Sacro Império Romano-Germânico) de distribuir o poder entre os vários elementos do Estado estava em decadência. Ambos sustentavam a ideia de uma monarquia ilimitada e acreditavam na importância da unidade por si mesma. Santo Tomás preconizou a proeminência da autoridade eclesiástica sobre o poder temporal, sustentando que a verdade absoluta se alcança por meio da razão, mas com o auxílio da fé, em cuja matéria é competente somente a Igreja. Neste sentido, constitui um dever dos governantes administrar os interesses temporais da sociedade cumprindo a vontade de Deus; e por isso os funcionários do Estado têm que obedecer aos sacerdotes e acatar as prescrições divinas da Igreja. Se um governante não cumpre os mandamentos eclesiásticos, merece imediatamente a excomunhão, ficando livres seus súditos de todo vínculo político. O poder dos sacerdotes é temporal e espiritual. Os governantes devem reverenciar e obedecer ao pontífice, não somente nos assuntos da vida civil, mas também nas questões que se relacionam com a salvação eterna.

3.8 A concepção marxista de Estado

A principal contribuição de Karl Marx (1818-1883) à teoria política é a sua visão materialista da história, que dá primazia ao econômico na explicação das mudanças que ocorrem em outras esferas, como a da cultura e da política. Para Marx, a análise política é superficial se não vem acompanhada de uma abordagem sobre os determinantes histórico-econômicos, pois qualquer sistema de produção que ocorreu na história apresenta relações sociais de produção específicas, e uma determinada distribuição do produto econômico, e isto tende a explicar as mudanças que possam ocorrer tanto na política como na cultura.

Desse modo, as relações de produção determinam o modo no qual a sociedade se organiza para utilizar as forças produtivas, ao mesmo tempo em que são

⁵⁶ Aquino (1996), p. 13. O texto destacado foi extraído da apresentação inicial feita por Carlos Lopes de Mattos ao volume.

criadas diferentes estruturas políticas baseadas em classes sociais. As mudanças sociais e históricas ocorrem, principalmente, pelo desenvolvimento da infraestrutura econômica, e não tanto devido à super estrutura política e ideológica.

O caráter revolucionário da teoria marxista provém da colocação de que as forças produtivas são controladas por uma minoria que conseguiu aproveitar-se da população trabalhadora apropriando-se da mais-valia ou valor excedente. O trabalhador vende sua força de trabalho como uma mercadoria, que é adquirida no mercado pelos capitalistas que buscam reduzir seu custo a um valor mínimo. Esta é uma situação altamente explosiva e que favorece a luta de classes, que tem como protagonista maior a classe operária. Para Marx, o Estado é um instrumento das classes dominantes para manter seu poder de dominação sobre as demais classes na sociedade capitalista; do mesmo modo, a religião e o sentimento nacionalista são manipulados pelo poder econômico como formas de dominação. Neste sentido é que a revolução proletária deve destruir o Estado, a religião e o nacionalismo, pois são instrumentos de dominação de uma classe sobre outra.

A teoria marxista foi elaborada a partir da realidade das sociedades altamente industrializadas como, no seu tempo, a Inglaterra e os Estados Unidos. Ele prevê uma revolução mundial liderada pela classe operária que instaurará uma sociedade sem classes, e nesse sentido procurou incentivar a união mundial dos trabalhadores numa internacional socialista que lideraria esse processo.

Para Marx, o Estado constitui um elemento a mais da superestrutura da sociedade assentado sobre a base constituída a partir das relações de produção e que forma a infraestrutura. Para ele, o Estado é um instrumento de dominação de uma classe (burguesia) sobre outra (o proletariado), pois a estrutura social é formada por uma relação desigual em que uma maioria é explorada, vendendo sua força de trabalho, e uma minoria explora apropriando-se da maior parte do produto do trabalho realizado. Essa situação de uma minoria que domina uma ampla maioria só é possível existindo um instrumento de dominação que sirva para manter essa estrutura. Tal é a finalidade do Estado, para os marxistas.

Para Friedrich Engels (1820-1895), o Estado de modo algum é um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; “é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar”. Mas para que essas classes com interesses econômicos conflitantes “não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, torna-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’”. Para Engels, “este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e distanciando-se cada vez mais, é o Estado”.⁵⁷

⁵⁷ Engels (1984), p. 227.

De acordo com Engels, o Estado apresenta dois traços característicos ao surgir: “em primeiro lugar, pelo agrupamento dos seus súditos de acordo com uma divisão territorial”, sendo essa organização dos governados conforme o território comum a todos os Estados. E em segundo lugar está “a instituição de uma força pública, que já não se identifica com o povo em armas. A necessidade dessa força pública especial deriva da divisão da sociedade em classes, que impossibilita qualquer organização armada espontânea da população”.⁵⁸

Desse modo, para o marxismo, o Estado representa a organização de classe do poder político, que defende e garante a dominação de uma classe sobre a outra. Para tanto ele dispõe de alguns órgãos de poder, como o exército, a política, os juízes, os presídios etc., para assegurar o domínio político da classe que domina economicamente e para esmagar a resistência das demais classes.

Numa sociedade onde existe a propriedade dos diferentes meios de produção, onde são geradas as distintas formas de desigualdade social, favorecendo uma minoria contra uma maioria, não se pode conceber o Estado como algo diferente de um instrumento de dominação de classe, pois não existiria outra maneira de manter os privilégios de uma minoria em prejuízo de uma maioria.

A obra *Manifesto do Partido Comunista*, escrita conjuntamente por Marx e Engels, sintetiza o ideário do marxismo, além de constituir-se em importante documento do pensamento político contemporâneo.⁵⁹

O Estado socialista

De acordo com a teoria marxista, a concentração do capital num número cada vez menor de pessoas, e com o proletariado cada vez mais consciente de sua condição, levará a uma revolução que fará que o proletariado se aproprie do Estado, para deste modo passar a uma fase intermediária ao comunismo, denominada Ditadura do Proletariado. Nesta fase histórica, o Estado se tornará proprietário dos meios de produção sob a direção do proletariado, tirando dos proprietários os meios de produção, impedindo-os que se apossem de seus bens.

A necessidade do Estado nessa fase intermediária se justifica, segundo Lênin, porque “as classes exploradoras precisam da dominação política para a manutenção da exploração, no interesse egoísta de uma ínfima minoria contra a imensa maioria do povo”. Por outro lado, “as classes exploradas precisam da dominação política para o completo aniquilamento de qualquer exploração, no interesse da imensa maioria do povo” contra a ínfima minoria dos proprietários fundiários e dos capitalistas.⁶⁰

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Ver Marx e Engels (1977).

⁶⁰ Lênin (1978), p. 31.

A importância dessa fase de transição, em que os explorados ocupam a máquina do Estado, é dada por Lênin ao expressar que “quem só reconhece a luta de classes não é ainda marxista [...]. Limitar o marxismo à luta de classes é truncá-lo, reduzi-lo ao que é aceitável para a burguesia. Só é marxista aquele que estende o reconhecimento da luta de classes ao reconhecimento da *ditadura do proletariado*”.⁶¹ E completa afirmando que nesse período continua a ocorrer uma “luta de classes extremamente encarniçada”, devendo o Estado dessa época ser “um Estado democrático (para os proletários e os não possuidores de modo geral) *inovador* e um Estado ditatorial (contra a burguesia) igualmente *inovador*”.⁶²

De acordo ainda com Lênin, “a passagem do capitalismo para o comunismo não pode deixar, naturalmente, de suscitar um grande número de formas políticas variadas, cuja natureza fundamental, porém, será igualmente inevitável: a *ditadura do proletariado*”.⁶³

A desaparição do Estado

Quando todos os meios de produção passarem a ser de propriedade do Estado, não haverá necessidade do Estado, pois não haverá exploração do homem pelo homem, elementos de subordinação e privilégio entre as classes sociais. Esse é o momento em que se constitui a

*“fase superior da sociedade comunista, quando houver desaparecido a subordinação escravizadora dos indivíduos à divisão do trabalho e, com ela, o contraste entre o trabalho intelectual e o trabalho manual; quando o trabalho não for somente um meio de vida, mas a primeira necessidade vital; quando, com o desenvolvimento dos indivíduos em todos os seus aspectos, crescerem também as forças produtivas e jorrarem em caudais os mananciais da riqueza coletiva, só então será possível ultrapassar-se totalmente o estreito horizonte do direito burguês e a sociedade poderá inscrever em suas bandeiras: de cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades”.*⁶⁴

Como o Estado é um instrumento de dominação de classe, e como esta desaparece, deixando de existir portanto a luta de classes que existia antes da ditadura do proletariado e a consequente dominação de uma pela outra, perde razão de ser a existência do Estado, e, portanto, deve desaparecer, atingindo-se então o comunismo. Importante destacar que nenhuma sociedade em toda

⁶¹ Lênin (1978), p. 43.

⁶² Lênin (1978), p. 44.

⁶³ Lênin (1978), p. 44.

⁶⁴ Marx, Karl. *Crítica ao programa de Gotha*, p. 18, disponível em: <www.virtualbooks.com.br>. Acesso em 23 jan. 2008.

a história da humanidade atingiu este estágio previsto por Marx, o comunismo. Os Estados que se diziam ou ainda se dizem comunistas, na realidade, somente atingiram o estágio de transição a que aludiu Marx, formando um tipo de socialismo de Estado.

3.9 O Estado como organização do poder

O Estado está presente em toda parte, “o lugar que ele ocupa em nossa vida cotidiana é tamanho que não poderia ser retirado dela sem que, ao mesmo tempo, ficassem comprometidas nossas possibilidades de viver”,⁶⁵ sua autoridade se faz sentir sob diversas formas. Daí que a ordem jurídica que integra o Estado é inconcebível sem o poder do qual se provê para sua efetividade; Estado e poder político têm relação estreita, tornando-se de enorme complexidade e dificuldade assinalar qual é a parte do Estado que não se manifesta como poder político, ou qual é o aspecto do poder político que não se manifesta no Estado. Daí, como afirma Heller, “o poder do Estado é, pois, sempre legal, isto é, poder político juridicamente organizado. Um complexo de relações sociais organizadas sistematicamente em unidade de poder torna-se um complexo de relações jurídicas ordenadas sistematicamente em uma unidade de ordenação – derivado da constituição positiva”.⁶⁶

Na Constituição do Brasil, por exemplo, sancionada em 1988, no 1º artigo, parágrafo único, o princípio fundamental do poder é formulado do seguinte modo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente.”⁶⁷

Ocorre que, “por causa da sua função social, o poder do Estado não deve contentar-se com a legalidade técnico-jurídica”; por necessidade da sua própria subsistência, deve também preocupar-se com a justificação moral das suas normas jurídicas ou convencionais positivas, quer dizer, buscar a legitimidade. Esta gera poder. “O poder do Estado é tanto mais firme quanto maior for o voluntário reconhecimento que se empresta quem o sustenta, aos seus princípios ético-jurídicos e aos preceitos jurídicos positivos legitimados por aqueles”. Só goza de autoridade aquele poder do estado que foi autorizado. “A sua autoridade baseia-se unicamente na sua legalidade enquanto esta se fundamenta na legitimidade.”⁶⁸

Um elemento fundamental do Estado é, certamente, a existência de um poder do mesmo. Este poder não pode derivar-se de nenhum outro, mas tem que proceder de si mesmo e segundo seu próprio direito. Destaca Jellinek que o conteúdo deste poder de dominação é completamente indiferente para sua existência. Pois, “ali onde houver uma comunidade com um poder originário e meios

⁶⁵ Burdeau (2005), p. IX, da Introdução.

⁶⁶ Heller (1968), p. 288.

⁶⁷ Brasil (1996), p. 3.

⁶⁸ Heller (1968), p. 288–289.

coercitivos para dominar seus membros e seu território, conforme uma ordem que lhe é própria, ali existe um Estado".⁶⁹

O poder político nasce como uma necessidade premente de segurança diante das ameaças de violência que em todos os aspectos da vida sofre a convivência humana. O poder político sempre lutou contra outros poderes para manter a coesão e primazia do grupo vencedor. Ao mesmo tempo, os que assumem o poder político num grupo têm necessidade de encontrar uma justificativa histórica para o mesmo.

O poder nasce para a defesa do grupo e para constituir-se uma direção eficiente e eficaz que possa conduzi-lo; por este motivo ocorreram as primeiras concentrações de poder em uma pessoa ou num grupo delas. Todo grupo humano que busca a realização de determinados fins procura entregar sua direção a uma pessoa ou grupo, aos quais reveste de suficiente autoridade (poder legítimo) para tornar realidade os seus objetivos.

Ao longo da história, uma das principais justificativas do poder político era que tinha origem divina, desse modo se justificando a dominação. Modernamente o poder se subordina ao direito, surgindo desse modo o Estado de direito.

O poder do Estado apresenta algumas características, como: a institucionalização, a dominação, a coerção e a autonomia:

- a) **Institucionalização:** quando o poder estatal se institucionaliza, se emancipa da vontade individual, se despersonaliza e torna-se orgânico e funcional. Além disso, a institucionalização direciona o poder do Estado para promover o bem público e, por isto, o coloca acima dos interesses particulares. Desse modo, o poder institucionalizado do Estado exerce uma ação objetiva sobre os mesmos homens que o criaram.
- b) **Dominação:** o poder do Estado apresenta-se como dominante, exerce a dominação em seu âmbito territorial. Porém, trata-se de um poder originário de dominação, não pode derivar-se de nenhum outro, tem origem em si mesmo e segundo seu próprio direito. "A dominação é a qualidade que diferencia o poder do Estado de todos os demais poderes." Quando se fala em poder de dominação, quer seja em uma associação que está inserida na vida do Estado ou em um indivíduo, "é porque procede do poder do Estado. Inclusive quando esta dominação chegou a ser direito próprio de uma associação, não tem um caráter originário, é sempre poder derivado".⁷⁰

Há uma distinção nítida entre o poder dominante e o não dominante. O primeiro, o poder dominante (do Estado), possui os meios coercitivos para se fazer obedecer e, por isto, se configura como um poder irresistível, exercido de modo incondicional, em todo o território de uma comunidade estatal. Ao passo que o poder não dominante possui somente meios de caráter disci-

⁶⁹ Jellinek (2000), p. 444 – 445.

⁷⁰ Jellinek (2000), p. 397.

plinar para ser atendido, como é o caso de uma organização qualquer que não seja o Estado.

- c) **Coerção:** o poder estatal se distingue das outras formas de poder político, porque apresenta o monopólio do uso legítimo da força.⁷¹ O poder coercitivo do Estado, enquanto monopólio de uso da força, é um conceito fundamental que se concretizou ao longo do processo histórico de constituição da forma política estatal.
- d) **Autonomia:** consiste em que o poder estatal formula suas próprias leis. A característica essencial de um Estado “é a existência de um poder do mesmo. Este poder não pode ser derivado de nenhum outro, mas que tem que proceder de si mesmo e segundo seu próprio direito”,⁷² e atua assim de conformidade e dentro dos limites estabelecidos pelas leis. Deste modo, o Estado não reconhece um poder acima de si e, portanto, é independente no plano externo e supremo no plano interno da realidade política. De acordo com Jellinek, “Ali onde haja uma comunidade com um poder originário e meios coercitivos para dominar os seus membros e seu território, conforme a uma ordem que lhe é própria, ali existe um Estado.”⁷³

A estrutura política do Estado

Uma estrutura representa um sistema de relações internas estáveis, que são características de uma realidade social. A estrutura política se refere aos fatos políticos, e consiste numa rede (ou sistema) de relações de poder que condiciona o comportamento dos atores políticos, indivíduos ou grupos, definindo sua posição, *status* e papéis, em uma sociedade política determinada e num espaço e tempo concretos. Constitui a arquitetura da dinâmica do sistema, que forja e dá estabilidade ao complexo emaranhado das relações de poder.

Os atores da ação política, ou atividade de poder, ocupam posição, *status*, no quadro das relações de poder; tais posições estão inter-relacionadas e, quando ordenadas ou hierarquizadas, estruturam politicamente a sociedade constituindo sua estrutura política.

Quando hierarquiza as relações de poder em um centro superior e organiza a estrutura em função de um equilíbrio integrador de poderes, essa estrutura define o estado político da sociedade, a rede de poder da sociedade política, e constitui o Estado. Este se constitui em instrumento que a partir de um centro de poder hierarquiza a estrutura política; configura a rede de relações de poder em uma ordem de concentração hierárquica, de domínio ou de integração. O que é obtido através da institucionalização do poder e com a integração deste em um centro supremo organizador, que constitui uma entidade que recebe o nome de Estado.

⁷¹ Weber (1991), p.34.

⁷² Jellinek (2000), p. 444.

⁷³ Jellinek (2000), p. 445.

3.10 A institucionalização do poder

O processo de institucionalização do poder passa, em primeiro lugar, pela diferenciação entre o poder e os governantes; e, em segundo, pela própria formação do Estado enquanto entidade à qual se agrega o poder despersonalizado. Desse modo, a institucionalização do poder é a operação jurídica pela qual o poder político é transferido da pessoa dos governantes a uma entidade. O resultado desta operação é a criação do Estado como suporte do poder, independentemente da pessoa dos governantes.

De acordo com Burdeau, a idéia da dissociação possível entre a autoridade e o indivíduo surge porque o poder, “deixando de estar incorporado na pessoa do chefe, não pode subsistir ao estado de ectoplasma”, sendo-lhe necessário um titular. “Esse suporte será a instituição estatal considerada sede exclusiva do poder público. No Estado, o Poder é institucionalizado, no sentido de ser transferido da pessoa dos governantes, que já não tem seu exercício, para o Estado, que desde então se torna seu único proprietário.”⁷⁴

Esse ato de institucionalização tem duplo aspecto: por um lado, estabelece distinção entre o poder e os indivíduos que exercem suas funções como governantes; de outro, o Estado se afirma como uma entidade à qual se atribui o poder da sociedade política. A institucionalização significa a criação de um suporte impessoal do poder. O Estado é o termo com que se designa esta entidade política à qual se remete a titularidade do poder. A institucionalização aparece como criadora de uma forma especial de poder: o Estado enquanto entidade que encarna o poder despersonalizado. O Estado é, antes de tudo, o poder institucionalizado.

A operação de institucionalização do poder no Estado não se dá ao acaso, “é determinada por um conjunto de circunstâncias que concorrem, em dado momento, para torná-la ao mesmo tempo possível e necessária”. Tais circunstâncias constituem as condições objetivas da formação da ideia do Estado. No entanto, só elas não são suficientes para provocar o seu aparecimento, é necessário se acrescentar uma atitude intelectual a respeito do poder. “Isso significa que a ideia do Estado, por mais condicionada que seja por dados objetivos, não funciona sem o suporte psicológico que lhe é fornecido pelas disposições tanto do grupo como dos chefes, para conceber a institucionalização.”⁷⁵

Nas situações em que o regime de poder é personalizado, como ocorria durante o feudalismo, quem mandava era uma pessoa, um *poder individualizado*, ou seja, um “poder que se encarna num homem que concentra em sua pessoa não só todos os instrumentos do poder, mas também toda a justificação

⁷⁴ Burdeau (2005), p. 12.

⁷⁵ Burdeau (2005), p. 13–14.

da autoridade”.⁷⁶ O que o distingue é o vínculo de fidelidade do homem ao homem, e não a uma entidade. A autoridade para as pessoas na Idade Média repousava, unicamente, nas relações pessoais entre o superior e o inferior. O indivíduo não era capaz de servir a uma ideia, mas servia até à morte, se necessário, ao homem ao qual era fiel. A ideia abstrata do poder não podia ser separada da imagem concreta do chefe.

Diante desta concepção concreta, o regime de Estado significa o processo contrário, é uma entidade, não o homem que manda. A despersonalização do poder exigiu a atribuição do mesmo à comunidade política, uma estrutura concreta, que se constitui como um sistema de relações de poder entrelaçados entre si e hierarquicamente configurados com base no centro supremo de poder. Esta estrutura de poder da sociedade política é o Estado. O Estado se concretiza na criação de uma estrutura de relações de poder, por isto se realiza num corpo de funcionários; pois a realização concreta do poder exige órgãos e agentes, que tornam possível a existência e o funcionamento do Estado.

A concepção de representação

Devido à institucionalização, quem detém poder no Estado não é uma pessoa, mas uma entidade; logo, devido à sua natureza, os governantes no Estado não exercem o poder por si, mas em nome do Estado e submetidos ao soberano. Seu poder e função são exercidos por representação. A organização do Estado é, devido a sua própria natureza, representativa.

O Estado não morre. “Indiferente à sucessão dos governantes, ele assegura a permanência dos atos deles desde que regularmente realizados, possam ser-lhe imputados.” De fato, “é a continuidade do Estado que garante a permanência das leis e igualmente ela que lhes confere a maior parte de sua autoridade”.⁷⁷

Na institucionalização do poder que dá origem ao Estado moderno, há necessidade de se distinguir três aspectos: (1) o fundamento ou base do poder, ou seja, a entidade em que se constitui, ou instituição estatal; (2) o exercício do poder pelos governantes; e (3) seu controle pelo soberano: o rei no Estado absolutista, o povo no Estado democrático.

Deve-se destacar que os governantes têm um direito que recebem devido ao exercício de sua função, são representantes da instituição estatal e estão submetidos ao soberano (o rei ou o povo). O Estado, entendido deste modo, se apresenta como um instrumento político; constitui uma entidade instrumental; os governantes constituem as peças e motores desse instrumento.

A organização como representação é ideia essencial ao regime de Estado, independentemente da forma política que adote o governo. O Estado pressupõe

⁷⁶ Burdeau (2005), p. 7.

⁷⁷ Burdeau (2005), p. 32.

sempre uma organização, independentemente da forma de governo, porque a institucionalização do poder atribui a este uma entidade, na qual os governantes são seus órgãos, seus agentes, o representam e atuam em seu nome.

Resumindo: o ato de institucionalização que cria o Estado tem dois aspectos: por um lado, despersonaliza o poder, estabelece uma distinção entre o poder e os indivíduos que o exercem; por outro lado, atribui o poder a uma entidade; os governantes são os órgãos ou funcionários desse poder. Por isso, é necessário determinar quem nomeia os governantes, em nome de quem estes atuam, a que condições estão submetidos e quem decide em última instância. Tudo isto exige uma coordenação representativa entre os governantes, o Estado, o soberano e os governados. Atuar em nome de outro e não de si mesmo é a essência da representação; afirmar que o direito do governante em sua função é um direito recebido indica que atua em nome de outro, a quem representa. Os governantes atuam a partir da vontade do Estado, não a partir de sua vontade.

3.11 A subordinação do Estado à lei

O Estado é uma criação cultural humana, que vive na estrutura funcional de seu quadro de funcionários, que possui um objetivo. Constitui uma entidade, não uma pessoa, formado por um aparato social, jurídico-administrativo, para se obter a institucionalização do poder político.

O homem consciente da necessidade de um poder, sem o qual não seria possível a convivência política, e também compreendendo que o poder deve estar em função da liberdade, buscou, ao longo do processo histórico de criação do Estado, que a subordinação do homem a outro homem fosse substituída pela integração das relações de poder em uma entidade ou instrumento do poder a serviço da sociedade e não sobre ela. Esta entidade abstrata, instituição do poder político despersonalizado, é o Estado. Por isso o Estado é sempre Estado de uma sociedade concreta. No entanto, é importante não se confundir Estado e sociedade. A sociedade é o conjunto, a pluralidade de pessoas vivendo juntas, convivendo. O Estado é o instrumento que exerce o poder. E a sociedade tem presença nessa instituição, na atividade do Estado, através da representação política.

Para Poggi, “o ideal moral que fundamentalmente legitima o Estado moderno é a domesticação do poder através da despersonalização do seu exercício. Quando o poder é gerado e regulamentado através de leis gerais, a probabilidade de seu exercício arbitrário é minimizada”. É também minimizado o elemento de submissão pessoal nas relações dos indivíduos, de modo geral, com aqueles que exercem as prerrogativas de governo (estes só exercem autoridade como ocupantes de posições especificadas e legalmente controladas). “No fundo, em suas relações políticas, os indivíduos não obedecem uns aos outros, mas à lei.”⁷⁸

⁷⁸ Poggi (1981), p. 111.

Podemos afirmar que “em qualquer caso, dentro do sistema de governo, o direito é o modo clássico de expressão do Estado, a sua própria linguagem, o veículo essencial de sua atividade. Pode-se visualizar o Estado, em seu todo, como um conjunto *legalmente* constituído de órgãos para a criação, aplicação e cumprimento de *leis*”.⁷⁹

O direito moderno, por sua vez, pode ser entendido, como “um corpo de leis promulgadas; é *direito positivo*, deliberado, feito e validado pelo próprio Estado no exercício de sua soberania, sobretudo através de decisões públicas, documentadas e geralmente recentes”.⁸⁰

O Estado é dotado de uma vontade, concretizada em leis, que determina a conduta social. A função legislativa é a manifestação da vontade do Estado. O Estado manifesta sua vontade pelas leis, e faz que seja cumprida através do exercício do poder executivo.

Essa vontade, que tem de se concretizar como vontade do Estado através das leis, tem que ser feita e criada pela sociedade. Nisto se constitui a essência da representação política, que fundamentalmente consiste numa substituição. É criado um órgão representativo eficaz que torne presente a sociedade no Estado, substituindo toda a sociedade (que em virtude de tamanho é incapaz de estar presente em seu conjunto) por uma minoria que a represente e, em nome dela, dote de vontade o Estado, dando-lhe suas leis. Em resumo, a representação política é a presença da sociedade no Estado.

Logo, a vontade que se expressa como vontade do Estado (as leis) na realidade é a manifestação de toda a sociedade, e nesse sentido até mesmo o Estado deve se submeter a essa vontade geral. Isto significa que o Estado está sujeito a normas, e que deve existir um estatuto do poder que estabeleça e regule a relação entre governantes e governados, como condição essencial à existência do Estado. Como afirma Burdeau, “o Estado é limitado pelo direito porque seu poder é juridicamente condicionado pela ideia de direito que o legitima. O Estado não se limita; nasce limitado”.⁸¹

Para Hans Kelsen, um “Estado não submetido ao direito é impensável”. Pois o Estado existe através de seus atos, que são aqueles colocados por indivíduos e atribuídos ao Estado como pessoa jurídica. “E tal atribuição apenas é possível com base em normas jurídicas que regulam especificamente estes atos.” Logo, ao se afirmar que o Estado cria o Direito deve-se entender “apenas que indivíduos, cujos atos são atribuídos ao Estado com base no Direito, criam o Direito”. Ou seja, “o Direito regula a sua própria criação. Não há, nem pode haver, lugar a um processo no qual um Estado que, na sua existência, seja anterior ao Direito, crie o Direito e, depois, se lhe submeta”. Ocorre que “não é o Estado que se subordina

⁷⁹ Poggi (1981), p. 111.

⁸⁰ Poggi (1981), p. 111.

⁸¹ Burdeau (2005), p. 44.

ao Direito por ele criado, mas é o Direito que, regulando a conduta dos indivíduos e, especialmente, a sua conduta dirigida à criação do Direito, submete a si esses indivíduos".⁸²

O que, para Sartori, se exige com a liberdade política é proteção; que é obtida desde os tempos antigos até os dias atuais, com a obediência às leis e não aos senhores. Citando Cícero, que disse "somos servos da lei a fim de que possamos ser livres", afirma que "o problema da liberdade política tem sido sempre intercalado com a questão da legalidade, pois ela retorna ao problema de limitar o poder tornando-o, para isso, impessoal".⁸³

Em resumo, o Estatuto do poder deve ser compreendido como as regras estabelecidas para determinado corpo social. E, nesse sentido, o Estado, como instituição, deve estar estabelecido de acordo com um estatuto, cuja forma jurídica mais adequada é a Constituição, constituindo esta o instrumento operacional que torna realidade jurídica o estatuto do poder.

⁸² Kelsen (1998), p. 346.

⁸³ Sartori (1965), p. 303.

4



FINALIDADES E ELEMENTOS DO ESTADO

Há certa concordância sobre quais são os principais elementos do Estado moderno – povo, território e poder –, embora ocorram variações, algumas incluindo o direito, outras colocando ênfase na soberania, por exemplo. No entanto, já se consagraram na literatura estes três elementos como essenciais, embora, cada elemento, por si, traz problemas na sua conceituação. Ao se estudar povo, deve-se considerar o conceito ambíguo de nação; o território está diretamente relacionado ao conceito de soberania; e o poder está vinculado ao seu exercício, o governo, e sua variedade de manifestações. O poder foi estudado no Capítulo 2. Neste, abordaremos os elementos materiais do Estado: o povo e o território.

Quanto aos fins do Estado, quase sempre se confundem com os objetivos daqueles que exercem o governo, e que possuem interesses próprios que podem coincidir ou não com a função social do aparelho estatal. Neste capítulo buscaremos precisar e diferenciar os fins do Estado em relação com os interesses dos ocupantes temporários.

4.1 Os fins do Estado

Para poder determinar se o Estado tem um fim ou fins, é necessário estabelecer o que se entende por isso, e distingui-los dos fins da atividade política. O Estado não dispõe de consciência e vontade própria, pois ele somente existe na consciência e na vontade de seus integrantes, e nas suas interações recíprocas e que conformam a instituição estatal. Os fins próprios do Estado – sua razão de ser – coincidem com os fins políticos de caráter mediato da atividade propriamente política (a construção, consolidação e conservação da comunidade política). Os outros fins que podem ser atribuídos ao Estado são os fins últimos da atividade

que lhe são atribuídos pelos seus integrantes e a respeito dos quais o Estado se converte em mero instrumento. Desse modo, tem-se que distinguir entre o fim objetivo – incondicionado e absoluto – e o fim subjetivo – relativo e condicionado, voluntário – e, consequentemente, não se deve confundir o fim do Estado com o dos governantes ou dos integrantes da “comunidade política”.

Desse modo, há um ou vários fins associados ao Estado que lhe são próprios, objetivos e necessários e expressam sua razão de ser, e há outros fins que lhe são atribuídos pelos governantes ou os integrantes da comunidade política, que são subjetivos, contingentes e que expressam os valores e propósitos daqueles. Neste segundo caso, embora se fale também de “fins do Estado”, na realidade se está falando de fins que não lhe são próprios, mas que lhe são atribuídos.

Aristóteles em sua obra *Política* afirma que a finalidade do Estado é a felicidade na vida. “A cidade é uma reunião de famílias e pequenos burgos que se associam para desfrutarem juntos uma existência inteiramente feliz e independente”. No entanto, para ele, bem viver “é viver venturoso e com virtude. É necessário, portanto, admitir em princípio que as ações honestas e virtuosas, e não apenas a vida comum, são a finalidade da sociedade política”.¹

Num dos mais importantes documentos do processo constitucional norte-americano, *The Federalist papers*, publicado em 1788, seus autores declaram que “a segurança e a felicidade da sociedade são os fins a que aspiram todas as instituições políticas e aos quais todas estas instituições devem sacrificar-se”.² Assim, “um bom governo implica duas coisas: primeiro, fidelidade a seu objeto, que é a felicidade do povo; segundo, um conhecimento dos meios que permitam alcançar melhor este objeto”.³

O Estado possui, pelo menos, um fim jurídico bastante claro, que é garantir ou proteger o direito. Kelsen, neste sentido, afirma que o Estado é que torna possível a “verdadeira liberdade”, pois ao se admitir “que a liberdade não é mais que a expressão da legalidade normativa do valor ou do espírito, diferentemente e em consciente contraposição com a legalidade causal da legalidade natural, pode-se afirmar que o Estado não somente trata de realizar esta liberdade, mas que ele é a liberdade, pois ele é a lei jurídica”.⁴

Podemos afirmar que o fim próprio, objetivo e necessário do Estado é o “bem comum”. A elaboração do conceito de “bem comum” tem origem na teologia católica, em particular com Santo Tomás de Aquino (1227-1274) e de acordo com essa origem constitui um *status* no qual se alcança a satisfação de todos os desejos da comunidade e seus membros. Em síntese, o “bem comum” não é o bem

¹ Aristóteles (2005), p. 94.

² Hamilton et al. (1986), p. 109.

³ Hamilton et al. (1986), p. 153.

⁴ Kelsen (2005), p. 54.

de todos – como se “todos” fosse uma unidade real –, mas o conjunto de condições apropriadas para que todos – “grupos intermediários” e pessoas individuais – alcancem seu “bem particular”. Por isso, podemos afirmar que não há contradição entre o “bem comum” e os “bens particulares”.

Dito de outro modo, o Estado tem por fim último oferecer condições para que todas as pessoas que integram a comunidade política realizem seus desejos e aspirações, e para tanto assegura a ordem, a justiça, o bem-estar e a paz externa, que são os elementos necessários para que as outras necessidades públicas sejam atendidas.

O Estado constitui uma organização que busca impulsionar, desenvolver e coordenar as atividades humanas para a obtenção do bem comum. Para atingir esse objetivo, o Estado deve atuar sobre o fundamento do direito e na forma do direito. Para isso, é necessário que todos os cidadãos participem na elaboração das leis, diretamente ou através dos representantes, segundo um sistema que leve em conta, na medida do possível, a capacidade diversificada das pessoas, ficando claro que de nenhum modo, nem na forma da lei, poderão ser abolidos os direitos essenciais da pessoa humana. Entre esses direitos devem ser mencionados, especialmente: o direito à liberdade de consciência; ao exercício da fé religiosa; direito em relação à integridade física ou moral (direito à honra); direito de reunião e de associação; direito à liberdade de expressão e de imprensa; direito de desenvolver uma atividade produtiva (direito ao trabalho) e de gozar de seus frutos; direito à propriedade legalmente adquirida; direito à liberdade de movimento e de imigração; direito de ingresso aos postos públicos sem exclusões nem privilégios, segundo o critério do mérito pessoal.

Em resumo, podemos distinguir entre o *fim objetivo do Estado* – que é próprio de todo Estado, ao qual se pode denominar “bem comum”, e que seria a criação de condições que permitam a cada indivíduo e a cada grupo social alcançar seus respectivos fins particulares –; e os *fins subjetivos do Estado* – que são próprios de cada Estado e constituem os variáveis conteúdos do “bem comum”. Neste caso são os fins atribuídos aos diferentes Estados pelas doutrinas políticas que constituem sua respectiva sustentação filosófica.

4.2 Os principais elementos do Estado

A estrutura do Estado se compõe basicamente de três elementos essenciais de acordo com vários autores (Jellinek, Burdeau, Heller, Fischbach):⁵ o território, o povo e o poder. O território e a população constituem a base material do Estado. O território constitui um dos grandes fatores de unidade e sem ele não há Estado. Na base da estrutura territorial do Estado estão o território, o povo e as instituições. O Estado tem inúmeras funções, como organizar a administração da

⁵ Jellinek (2000), Burdeau (2005), Heller (1968) e Fischbach (1949).

sociedade utilizando para tanto de um pessoal especializado (a burocracia), exercer a dominação política e estabelecer uma série de instituições que reproduzem o sistema e garantem as condições de sua permanência.

Dos três elementos, considera-se que o território e a população é que condicionam a existência material do Estado, pois para o Estado surgir é necessário que haja uma comunidade humana e um território onde ela se estabeleça de forma perene. O Estado é essencialmente intangível, imaterial, uma entidade percebida somente pela razão.

4.3 O conceito de território do Estado

Os fatores geográficos, como o solo, o clima, a topografia do terreno, as regiões etc., exercem influência determinante sobre a vida de uma sociedade, principalmente, quando esta se torna sedentária, permanece estável e se fixa em determinado lugar.

A passagem do nomadismo ao sedentarismo assinala o início do desenvolvimento da ideia de território que por diversas razões (econômicas, militares, sociais etc.) vai se incorporando na vida dos povos. O território gradativamente vai se tornando o lugar que proporciona o sustento e onde se concentram os interesses individuais e coletivos, e se vai adquirindo uma relação sentimental como a terra dos pais, *terra patrum*.

Todo Estado exige um território como condição imprescindível de sua organização, das funções que deve exercer e de sua competência para regularizar, coordenar e controlar sua ação político-jurídica-administrativa. Não existe Estado moderno sem território, embora este possa ser modificado, variar ao longo do tempo e até passar para o domínio de outro Estado. Para Fishbach, “o território é a porção limitada da superfície terrestre na qual se estende o poder de domínio do Estado. Sem território, um Estado não pode ser concebido”.⁶ O território de um Estado é parte constitutiva do mesmo, e não meramente um suporte para as suas atividades.

No entendimento de Groppali, o território “deve considerar-se como limite espacial dentro do qual o Estado exerce, de modo efetivo e exclusivo, o poder de império sobre as pessoas”, devendo-se levar em consideração ainda que “o Estado exerce esse poder sobre os próprios cidadãos, mesmo quando estes se encontram em território de um outro Estado”. Devem-se levar em consideração, ainda, os casos de extraterritorialidade, “como acontece para os navios e aviões de guerra os quais, embora achando-se em território de um outro Estado, consideram-se como porção do território do Estado cuja bandeira ostentam”.⁷

⁶ Fishbach (1949), p. 108.

⁷ Groppali (1968), p. 124.

Para Kelsen, o território é âmbito espacial de validade da ordem jurídica do Estado, devendo-se entender “que se trata do espaço da ‘validade’, não do âmbito da ‘eficácia’ da ordem estatal”. Para ele, só é território, “o espaço no qual se devem realizar certos fatos, especialmente os atos coativos regulados pela ordem jurídica; não o espaço no qual de fato se realizam”. Não há dúvida de que o espaço onde atua o poder é ilimitado; “mas o fato de que em certo lugar se realize um ato estatal não é razão suficiente para que esse lugar passe a integrar o território daquele Estado que, de fato, mas infringindo o Direito Internacional, cometeu o ato de poder”. No conceito de território, é imprescindível considerar o elemento normativo; “a identidade do território do Estado não é mais que a identidade de ordem jurídica”. Desse modo, “toda doutrina em torno do território tem caráter puramente jurídico, e não tem nada a ver com nenhuma espécie de conhecimento geográfico ou naturalista”.⁸

O território de um Estado é uma porção da Terra demarcada nos limites precisos de suas fronteiras e constitui uma unidade geográfica, ou seja, um complexo de natureza geológica, fauna e flora, hidrografia, zonas agrícolas, centros industriais, quedas d’água, vias de comunicação, cidades e populações etc. É desse modo que o território tem sua presença real e se integra na comunidade política determinando suas possibilidades e formas de vida. O território é a base física do Estado, e este não pode prescindir do seu solo.

O Estado tem como condição essencial a territorialidade. Podem existir sociedades não territoriais, onde ocorre a diferenciação política e, portanto, podem ser consideradas sociedades políticas, no entanto não são Estados. Há associações políticas que se estabelecem principalmente sobre um vínculo de subordinação pessoal. Estabelece-se uma relação política e constitui-se uma sociedade política. O que caracteriza o Estado como forma de sociedade política historicamente existente é, precisamente, seu caráter territorial.

Podem ser identificadas, pelo menos, três propriedades do território:

1. Em primeiro lugar, como elemento essencial do Estado e parte constitutiva dele e causa de sua impenetrabilidade subjetiva, no sentido de que em um mesmo território só um Estado exerce o poder com exclusividade, de tal modo que o espaço terrestre torna-se soberania territorial.
2. Em segundo lugar, o território constitui o âmbito espacial do poder de império que o Estado exerce sobre seus habitantes.
3. Uma terceira propriedade do território consiste em que é um meio de ação do Estado quanto à defesa nacional, a exploração dos recursos naturais etc.

⁸ Kelsen (2005), p. 181-182.

4.4 Alcance territorial

O território de um Estado é um espaço tridimensional. Envolve não somente a superfície terrestre, como também o mar territorial e o espaço aéreo. As fronteiras terrestres entre os Estados são estabelecidas através de tratados especiais, ficando perfeitamente delimitado o território nacional. Mas ao território pertencem, além dos rios e lagos situados nele, as águas marítimas ou mar territorial. Os limites do mar territorial, a zona de mar que margeia as costas e que se considera como tomado parte do território nacional, obedecem a diferentes critérios, tornando-se um problema, pois diversos Estados têm interpretações distintas e não existem determinações precisas de caráter internacional estabelecendo um critério único e universal.

Dada a importância do território como elemento constitutivo do Estado, como espaço econômico e local de assentamento das pessoas, além de ser o âmbito onde é válido seu ordenamento jurídico, torna-se fundamental sua caracterização com o objetivo de se estabelecer sua delimitação. O território como âmbito de domínio do Estado se constitui de diversas partes, a saber: terrestre, marítimo, subsolo, aéreo, das águas, plataforma continental, praias, zona marítima e zona econômica exclusiva.

a) Terras e águas interiores

A superfície terrestre, enquanto território de um Estado, envolve tanto as terras como as águas interiores, compreendendo portos, baias, rios, riachos, lagos, lagoas e mares interiores.

b) Mar territorial

Quando o Estado possui um litoral marítimo, o direito internacional reconhece sua jurisdição sobre uma faixa costeira denominada mar territorial. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) – assinada pelo Brasil em 1982 e ratificada em 1988 – introduz ou consagra os conceitos de mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental.⁹ Em 1993, o governo brasileiro sancionou a Lei 8.617, que tornou os limites marítimos brasileiros coerentes com aqueles defendidos pela CNUDM. O mar territorial brasileiro de 200 milhas marítimas – que foi instituído em 1970 – passou a ser de 12 milhas marítimas, ao qual foram acrescidas 188 milhas referidas como zona econômica exclusiva.¹⁰

c) Plataforma continental

É o prolongamento submarino do território continental ou insular. De acordo com a Lei 8.167, “compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que

⁹ ONU (1982).

¹⁰ Brasil (1993).

se estendem além de seu mar territorial, em toda a extensão de prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo superior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas.” (art. 11)

O Brasil exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental, podendo explorar seus recursos naturais (minerais, outros não vivos do leito do mar e subsolo e organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias). (art. 12)

d) Espaço aéreo

O território como espaço populacional, onde transcorre a vida humana, não pode ser concebido separado de uma zona atmosférica como elemento vital. A jurisdição sobre o espaço aéreo toma uma direção vertical, mas limitada. Segundo a Convenção de Paris de 13 de outubro de 1919, o Estado exerce soberania completa e exclusiva sobre seu espaço aéreo, mas deve admitir o direito de trânsito inofensivo de aeronaves em tempos de paz, sujeito, no entanto, a regulamentação exercida pelo Estado, que se baseiam:

- a) no direito de proibir o voo em certas áreas de seu território, tanto por razões militares como de segurança;
- b) no estabelecimento e exploração de linhas e rotas aéreas regulares que deve ser submetido ao consentimento do Estado;
- c) na faculdade de proibir o trânsito de aviões militares, salvo autorização especial concedida pelo Estado.
- e) Espaço exterior

Como a navegação aérea deu origem à problemática do espaço aéreo, atualmente se coloca a questão do espaço além do planeta (o espaço exterior ou extraterrestre) devido à navegação espacial.

O espaço exterior é o que se estende acima do espaço aéreo até, teoricamente, o infinito. Enquanto o espaço aéreo está submetido ao Estado, em contrapartida, o espaço exterior constitui *res communis humanitatis*, condição esta consagrada no tratado de 19 de dezembro de 1967, sobre os princípios que regem as atividades dos Estados na exploração e utilização do espaço exterior, inclusive a Lua e outros corpos celestes. O espaço sideral e os corpos celestes não podem ser objeto de apropriação.

A utilização e exploração do espaço exterior somente pode ser feita com fins pacíficos. A apropriação de áreas e zonas do espaço exterior, a Lua e outros corpos celestes não podem ser feitas por nenhum Estado nacional. Se permitirá, tão somente, e tendo caráter limitado a uma extensão determinada e restrita à área indicada e inscrita em um registro das Nações Unidas, que nessas zonas de ocupação vigore a jurisdição e legislação do Estado que registrou a respectiva expedição estatal.

4.5 Limites territoriais

A soberania territorial fica compreendida dentro dos limites do Estado. Deve-se diferenciar o limite da fronteira. Enquanto o limite consiste numa linha contínua de separação de distintas jurisdições estatais soberanas, as fronteiras, em contrapartida, são as áreas de contato de dois ou mais Estados na extensão de seus limites comuns.

A adoção de limites entre Estados é relativamente recente, tendo se iniciado no século XVI com os trabalhos cartográficos impulsionados pela matemática e a geografia. Antigamente os impérios estavam separados por grandes espaços vazios de florestas, desertos, planícies desabitadas etc.

A classificação tradicional dos limites diferencia entre os naturais e os artificiais. São limites naturais quando o traçado se apoia em acidentes geográficos (rios, base de cadeias montanhosas ou linha dos mais altos picos montanhosos etc.). São limites artificiais quando sua demarcação é resultado de uma linha ideal traçada em função da latitude e longitude. Atualmente, os limites dos Estados constituem o resultado de convenções, ou seja, foram estabelecidos em tratados através de negociações diretas, laudos de arbitragem, sentenças judiciais, propostas de mediação etc.

O limite resultado dessas convenções necessita ser materializado no terreno através de um trabalho técnico denominado *demarcação*, que fica a cargo de comissões mistas de especialistas.

A soberania territorial

O Estado exerce soberania territorial sobre todas as pessoas que se encontram em seu território, quer estejam em caráter permanente como habitantes (nacionais e estrangeiros), ou em caráter transitório (turistas, viajantes etc.). Inclui, ainda, as coisas e as consequências jurídicas dos fatos que ocorreram no território.

A soberania territorial plena e exclusiva apresenta, no entanto, algumas limitações derivadas do direito internacional, tanto público quanto privado. As prerrogativas e imunidades diplomáticas, por exemplo, são regidas pelas normas do Direito Internacional Público.

4.6 O conceito de povo e a população do Estado

O povo como elemento constitutivo do Estado não deve ser confundido com população.

O conceito de população do Estado faz referência a um aspecto quantitativo, ou seja, o número de indivíduos que habitam seu território, sem que se leve

em conta qual seja sua condição. Portanto, o conceito é fundamentalmente um termo demográfico.

O vocábulo *população* é um termo associado à demografia, e pode ser definido como o conjunto de pessoas que habita um espaço geográfico. O total da população é um dado objetivo, mas que tem relevância quando relacionado com outros dados, como a distribuição geográfica, o sexo, a idade etc., que determinam o estado da população.

O conceito de povo, por outro lado, faz referência ao conjunto de pessoas que formam um aglomerado único, diferenciado. O povo do Estado são aqueles indivíduos cuja conduta está regulada por uma ordem jurídica nacional. Uma vez constituído o grupo, este assume como suas as finalidades sociais de satisfação das necessidades coletivas, autodefesa, sobrevivência e a adaptação constante ao meio.

O conceito de povo é uma categoria jurídica que determina a relação entre o indivíduo e o Estado; assim o povo compreende as pessoas submetidas ao poder do Estado ligadas a este por um vínculo de cidadania; portanto, não estão incluídos no conceito os estrangeiros e aqueles que não têm uma relação jurídica de cidadania.

A diferença específica que caracteriza o povo “é dada pela sua atribuição ao Estado, representando este um conceito antes jurídico que sociológico; o povo compreende apenas aqueles indivíduos sujeitos à soberania do Estado, a ele ligados pelo vínculo da cidadania, vivendo tanto em seu território quanto no exterior”. Em consequência não são considerados como cidadãos os estrangeiros, os apátridas etc.¹¹

O povo é, também, um conjunto de pessoas, mas que participa de uma comunidade política enquanto constitui uma unidade cultural e histórica. O povo não constitui, por si só, o Estado, “porque este, trazendo a sua razão de ser do passado, projeta-se nos séculos para conseguir os seus fins imanentes e superiores aos indivíduos e cumprir assim sua missão histórica”. O Estado “vive acima da vida dos indivíduos e, mais que no passado, vive no presente e no porvir, numa continuidade de relações e trabalhos”.¹²

Para Jellinek, “o povo, em sua qualidade subjetiva, forma, devido à unidade do Estado, uma corporação, isto é: todos os seus indivíduos estão unidos, entrelaçados entre si, enquanto sujeitos do Estado: são membros deste, que é portanto, ao mesmo tempo, associação de autoridade e associação corporativa”. Ambos os elementos, autoridade e associação corporativa, se encontram unidos na corporação estatal. “A causa da autoridade do poder do Estado, é o povo objeto do *imperium*, e se encontra nesse ponto de vista, em uma mera subordinação; mas como os indivíduos, em sua qualidade de elementos do Estado, se encontram em uma situação de membros e são, portanto, sujeitos.” Em síntese: os indivíduos,

¹¹ Groppali (1968), p. 111.

¹² Groppali (1968), p. 111.

enquanto objetos do poder do Estado, são sujeitos de deveres; enquanto membros do Estado, pelo contrário, são sujeitos de direito.¹³

O povo como elemento constitutivo do Estado é um conceito político-jurídico e é constituído pelo conjunto de membros do Estado. Com afirma Jellinek, “o poder do Estado necessita nascer, de algum modo, do povo, isto é, o sujeito titular deste poder deve ser membro da comunidade popular”.¹⁴

Outro aspecto pelo qual pode ser abordada a problemática da população de um Estado é a diferenciação étnica ou racial.

A diversidade étnica incide na composição da população provocando sua heterogeneidade, enquanto a unidade étnica favorece a homogeneidade. Por outro lado, a diversidade étnica induz a diferenciações que podem provocar o afloramento de discriminação e de conflitos.

Um dos principais equívocos sobre a noção de povo, enquanto um dos principais elementos constitutivos do Estado, é exatamente a sua identificação com determinada etnia. Esta abordagem favorece o surgimento de doutrinas racistas, cujo fundamento se localiza na afirmação da desigualdade das diversas etnias e que busca justificar a dominação de uma pela outra, uma considerada superior e a outra inferior.

4.7 O Estado-nação

Estado e nação respondem a necessidades básicas diferentes. A nação satisfaz a necessidade de pertencer a uma comunidade ampla para afirmar a identidade. O Estado atende às necessidades de segurança e ordem. Pertencer a uma nação é auto identificar-se com uma cultura, uma forma de vida, com seus costumes e hábitos singulares. Já pertencer a um Estado é aceitar e se submeter a uma autoridade e a um sistema de normas.

O Estado pode ser entendido como uma unidade administrativa, na qual se podem encontrar, atualmente, diferentes culturas e etnias. Seus limites traçados artificialmente permitem que possam ser modificados por pactos entre os Estados e os seus cidadãos podem mudar sua nacionalidade sem que isto signifique uma traição.

Os conceitos de Estado e nação são fundamentais para entender os processos de construção de cidadanias. Tanto os Estados como as nações são o resultado de processos históricos, ou seja, não são formas de organização que existiram sempre, e ainda podem sofrer mudanças em suas estruturas. O Estado-nação, consagrado ao longo dos séculos XVIII e XIX, não reconhecia comunidades históricas previamente existentes, se constituía como uma nova realidade política, distinta das que existiam, como a monarquia. No Estado-nação,

¹³ Jellinek (2000), p. 379-380.

¹⁴ Jellinek (2000), p. 391.

o poder não está numa pessoa (um monarca), mas na totalidade dos cidadãos que compõem a nação.

O Estado-nação moderno, para manter o controle e a ordem sobre a heterogeneidade e sobre a complexa diversidade social, procurou dissipar as diferenças entre as comunidades sobre as quais se impunha para estabelecer uma ordem homogênea: uma mesma língua, um mesmo sistema educacional, jurídico, político, os mesmos símbolos de afirmação identitária etc. O Estado-nação nasceu como a imposição dos interesses de um grupo sobre as múltiplas culturas e organizações que coexistiam em um território. A constituição de uma nova comunidade cultural (a nação identificada com o Estado) implica o estabelecimento de relações de dominação, pois o espaço comum consiste na imposição do grupo hegemônico através do monopólio da violência. Os cidadãos passam a se integrar num mesmo projeto político, unidos por uma vontade comum. A nação se confunde com o Estado, pois o poder deste reside em todo o povo.

A consolidação das nações modernas fortaleceu por sua vez a ideologia do nacionalismo, que foi importante durante os séculos XIX e XX. Uma característica comum dos Estados-nação é seu repúdio ao que considera estranho. O nacionalismo como princípio político estabelece uma fronteira clara com o que se encontra externo à nação. O nacionalismo se caracteriza por realizar um duplo movimento: integração da diversidade interior e exclusão dela no exterior. A diferenciação com o estranho implica a singularização; são buscados elementos que diferenciem uma comunidade de outra.

A partir da intensificação da globalização da economia nas últimas décadas, está ocorrendo uma mudança nas relações entre as nações. A globalização reduz os poderes do Estado-nação e estes, ao se debilitarem, facilitam a intensificação dos vínculos dos indivíduos com as suas comunidades históricas, e não somente a imaginada (politicamente constituída).

4.8 O conceito de nação

De um ponto de vista sociológico, definimos povo como “agrupamentos humanos com cultura semelhante – língua, religião, tradições etc. – implicando certa homogeneidade e desenvolvimento de fortes laços de solidariedade entre si. Assim, podemos falar em povo judeu, cigano, armênio, curdo, xavante ou brasileiro”. E a Nação é a denominação de um povo ao se fixar numa determinada área geográfica e adquirir certo grau de organização político-administrativa, mantendo-se unido por uma história e cultura comuns e pela consciência de que constituem uma unidade cultural.¹⁵

Uma nação, portanto, aspiraria a desfrutar de uma organização política própria, quer seja na forma de um Estado soberano (uninacional), como a Ar-

¹⁵ Dias (2005), p. 247.

gentina ou o Brasil, ou integrado em um espaço político autônomo dentro de uma organização estatal plurinacional, como, por exemplo, o Estado espanhol que integra as nações basca e catalã em seu território, as quais do ponto de vista político-jurídico são espanholas.

Historicamente, um grupo humano se constitui como nação em função de dois fatores: por um lado, a necessidade de integração e coesão que torna os indivíduos solidários como membros de um povo. Por outro lado, uma necessidade de diferenciação, pois o grupo, ao se integrar e delimitar seu âmbito de livre ação, se constitui como diferenciado em relação a outros povos ou nações e passa a exigir a aceitação de sua própria singularidade, que se traduz como autonomia e independência. A nação, portanto, pressupõe um processo de unificação, de integração, de afirmação das particularidades (do específico, do singular) próprias, de solidariedade coletiva, ao mesmo tempo em que o grupo se afirma como diferente em relação a outros povos, outros grupos sociais, exigindo sua autonomia.

Estabelecer quais os fatores que estabelecem essa singularidade histórica que é a nação não é tarefa fácil. Diversos fatores podem ser empregados, como etnia, língua, religião, unidade geográfica, unidade cultural, ou qualquer outro fator suscetível de produzir a unificação solidária e a singularidade diferenciadora. No entanto, a constituição da nação é de bastante complexidade, não se podendo adotar um elemento exclusivo e determinado. E, no entanto, todos os elementos assinalados, isolados ou conjuntamente, podem se constituir em fatores integradores ou desintegradores da solidariedade nacional e que, embora não possam ser considerados como causa suficiente, podem ser utilizados pela consciência coletiva como situações que integram ou diferenciam. Constituem elementos integradores ou desintegradores da nacionalidade. Por isso, devem ser analisados em cada caso concreto.

Dois exemplos em cada extremo: na formação do Estado de Timor Leste, a religião católica e a língua portuguesa constituíram elementos integradores de formação da nacionalidade. Já no Canadá, a língua tem fortalecido posições de desintegração do nacionalismo canadense, com a província de Quebec (de língua francesa) tentando por vias pacíficas sua separação.

Para dar conta da diversidade de formação das nações, podemos diferenciar dois tipos: a nação de origem política e a de origem étnico-cultural que respondem, na sua formação, a duas lógicas diferentes. Desse modo, o conceito de nação se apresenta de um ponto de vista estatal e outro estritamente cultural, e pertencer a uma ou a outra não se determina pelos traços comuns existentes (etnia, língua, religião, costumes), mas pela consciência política comum que possuem seus membros como experiência histórica.

a) A ideia de nação do ponto de vista político

Do ponto de vista político, a nação não tem como fundamento necessário a existência de um grupo étnico. Em determinado momento da história europeia, a

nação surgiu como uma referência ideológica importante para garantir o funcionamento do aparato estatal, agrupando os indivíduos que a integram no espaço econômico, social e político ocupado pelo Estado.

Desse modo, edifica-se primeiro o Estado e a nação posteriormente dentro dos marcos políticos dele. Neste caso o Estado é o agente ativo quando não existe a nação; esta é criada por seus governantes, pois sem ela o Estado não se desenvolve completamente.

Nesse sentido, o Estado não é consequência deste tipo de nação, pelo contrário, ele é o criador da nação não somente na Europa, mas também na América, na Ásia e na África. Historicamente, foi na Europa Ocidental que apareceram os primeiros tipos de nação político-estatal. Os Estados europeus não somente ofereceram organizações políticas, mas incentivaram o desenvolvimento de laços culturais nos grupos que se encontravam em seu território. Um exemplo é o surgimento de um tipo específico de solidariedade entre sua população: no início se identificou com o monarca, criando um tipo de nacionalismo encarnado pelo soberano; posteriormente se desdobrou em um tipo identificado com a nação do ponto de vista político.

Neste tipo de nação, os direitos são derivados dos cidadãos que a integram.

A nação brasileira foi formada a partir da constituição do Estado brasileiro, que criou uma série de símbolos visando à unidade cultural de todo o povo estabelecido em seu território. Este conceito remete à ideia de “comunidades imaginadas” de Benedict Anderson, que segundo ele seria *“imaginada porque nem mesmo os membros das menores nações jamais conhecerão a maioria de seus compatriotas, nem os encontrarão, nem sequer ouvirão falar deles, embora na mente de cada um esteja viva a imagem de sua comunhão”*.¹⁶

A construção da identidade nacional se faz em detrimento das identidades dispersas em seu território. Deve neutralizá-las ou destruí-las, ou seja, “a constituição da nação é sempre conflitiva. Ao se afirmar a unidade do todo, nega-se a particularidade das formações específicas”.¹⁷

A maioria dos Estados latino-americanos teve nações constituídas a partir da formação dos seus Estados, mantendo em seu território inúmeras nações culturais americanas que aqui se encontravam antes da vinda dos colonizadores europeus, como os maias, incas, aimarás, guaranis etc.

Nos atuais Estados africanos, que tiveram seus limites estabelecidos pela política colonial europeia, o nacionalismo fomentado pelo Estado se vale de símbolos promovidos pelo Estado como forma de unir o povo em torno da ideia de fortalecimento da comunidade política. Atualmente os símbolos nacionais podem ser jogadores de futebol, que se desenvolveram nos gramados

¹⁶ Anderson (1989), p. 14.

¹⁷ Ortiz (2005), p. 1.

europeus como símbolos de sucesso e que retornam para defender seus Estados nos campeonatos mundiais, identificando-se com a nação em formação. O jogador, que antes se identificava com uma determinada etnia, quando retorna tem sua identidade remetida principalmente à comunidade organizada em Estado.

O fato é que os esportes têm se tornado um elemento importante de fortalecimento da identidade nacional como, por exemplo, a realização periódica da Copa do Mundo de futebol. Para muitos países do mundo, e em particular para os africanos e asiáticos “cujos jogadores se tornaram famosos (e ricos) na economia dos grandes clubes, a existência da seleção nacional de futebol estabeleceu, em alguns casos pela primeira vez, uma identidade nacional, independente das identidades locais, tribais ou religiosas”, pois a comunidade abstrata de milhões aparece com mais realismo em um grupo de 11 pessoas de um mesmo país.¹⁸

Nos Estados latino-americanos que tiveram um processo de descolonização anterior, os Estados criaram símbolos nacionais para fortalecer as “comunidades imaginadas criadas”, constituindo assim as nações que passaram a ser o suporte vital do Estado.

b) A ideia de nação como realidade étnico-cultural

Neste caso, o protagonista da nação é a etnia, os direitos da nação não são os que derivam dos cidadãos que a integram, mas são derivados desse grupo social perene, que é a nação de base cultural. Estes traços de naturalidade nesta idéia de nação são os que lhe conferem suas características potencialmente totalitárias, pois ao aspirarem a constituir Estado tendem a não contemplar a diversidade cultural, e os limites para a ação estatal estão dados previamente pelas regras historicamente contidas na comunidade cultural.

O grande protagonista deste tipo de nação é agora o fator étnico, e os direitos que a ela correspondem podem não ser consequência dos direitos dos cidadãos, mas serem derivados desse organismo, que é a nacionalidade de base cultural. A fragmentação da antiga Iugoslávia constitui um bom exemplo, em que cada grupo étnico tem procurado construir seu próprio Estado. O processo mais recente é a separação do Kosovo, em que maioria albanesa declarou sua independência em fevereiro de 2008.

4.9 As nações e o direito de autodeterminação

As bases históricas da ideia de autodeterminação apontam para a dimensão interna dos Estados nacionais, e está ligada ao nascimento da ideia de governo representativo. O conceito de autodeterminação defende que os cidadãos devem

¹⁸ Hobsbawm (2007), p. 94-95.

escolher seu governo de modo que este atue com base no seu consentimento, pois os homens são livres e devem participar dele.

Depois da Segunda Guerra Mundial cresce um movimento em defesa do direito universal de secessão como consequência da lógica interna de um governo democrático. Esta posição estava em sintonia com a crescente tendência anticolonialista que resultou na criação de inúmeros movimentos de libertação nacional que visavam à separação de suas metrópoles.

Em decorrência desse movimento, foram criados inúmeros Estados em que a maioria dos beneficiários do direito não foram nações do ponto de vista étnico-cultural, mas foram constituídas unidades, coletividades políticas com uma tradição histórica mínima e, muitas vezes, com fraca homogeneidade cultural. Em consequência desse quadro, foram sendo criadas situações em que o Estado que se formou não apresentava condições de estabilidade (por não ter em seu início um suporte nacional), constituindo-se inúmeros sistemas políticos autoritários, muitas vezes controlados por uma etnia que buscava se impor às demais pela força. Em muitos desses Estados proliferaram ao longo da segunda metade do século XX guerras civis, onde nações do ponto de vista étnico-cultural se rebelaram contra a imposição da criação de unidades políticas que não tinham uma tradição histórica mínima que as justificassem.

Os exemplos são muitos, recentes e conhecidos: a tentativa de separação de Biafra na Nigéria, a guerra civil travada entre hutus e tutsis nos Estados de Ruanda e Burundi; a guerra civil angolana, que, embora tivesse alguma base ideológica, estava assentada sobre diferenças étnicas, entre inúmeras outras.

O direito de autodeterminação busca preservar o direito à existência de uma vontade coletiva diferenciada, que não encontra espaço de manifestação em determinado Estado nacional. Atualmente, os conflitos entre nações do ponto de vista étnico-cultural e as nações com origem político-estatal têm levado a inúmeros conflitos e colocado em cena novamente o direito à secessão dessas nacionalidades.

O que se coloca é que a disseminação de um direito das nacionalidades de aspirarem a uma organização estatal própria levaria a fragmentação e pulverização dos atuais Estados. Por exemplo, levando-se em consideração que o traço de personalidade diferenciada de um povo é a sua língua, o princípio das nacionalidades poderia provocar a criação de milhares de Estados; com um direito de autodeterminação abstrato, o número de Estados possíveis poderia também chegar aos milhares.

O continente americano, por exemplo, gerou suas próprias nações em função de um fato político, a crise dos Estados europeus e o processo de independência das ex-colônias. Portanto, o processo de criação dos organismos estatais foi totalmente alheio a um nacionalismo de base cultural, que seria impossível em vista da pluralidade étnica que havia no continente e da destruição das formas estatais preexistentes que poderiam dar suporte para a construção política pós-independência.

O processo de independência e formação do Estado brasileiro seguiu o mesmo caminho, a nação de inspiração política; comunidade imaginada, foi criada e teve fortalecidos ao longo dos séculos XIX e XX seus laços como comunidade nacional através da intervenção constante do Estado, criando símbolos nacionais, história e muitas vezes agindo militarmente para manter a unidade do território nacional.

Atualmente ocorre que os dois tipos de nação coincidem num mesmo espaço estatal, embora a tendência à separação reapareça com alguma frequência, provocando problemas políticos que algumas vezes geram conflito violento, como o terrorismo do ETA na Espanha e o movimento separatista na Chechênia. Ou em muitos casos o problema fica contido nos limites da discussão política e pode ser resolvido pela liberdade de expressão da maioria, como no caso da tentativa de separação da província de Quebec, no Canadá.

Baseada na experiência dos processos de separação das ex-colônias, principalmente africanas e asiáticas, a ONU apresenta inúmeras declarações e resoluções, a partir da década de 1960, relativas à autodeterminação dos povos. Entre as mais importantes temos:¹⁹

- Resolução 2.105, de 20 de dezembro de 1965, da Assembleia Geral da ONU, que reconhece a legitimidade da luta dos povos colonizados contra a dominação colonial no exercício de seus direitos à auto-determinação e à independência.
- Resolução 2.625, de 1970, considerada um dos mais significativos avanços na matéria, contém a Declaração dos Princípios da Lei Internacional concernente às Relações Amistosas e de Cooperação entre os Estados, que trata da legalidade e da natureza do princípio à autodeterminação.
- Resolução da Assembleia Geral da ONU de nº 2649, de 1970, que afirma em seu texto a legitimidade da luta dos povos colonizados e sob dominação estrangeira reconhecida para estarem habilitados ao direito à autodeterminação, para restaurar, para eles próprios, este direito por quaisquer meios de que disponham.
- Resolução 2.787, de 6 de dezembro de 1971, que em seu texto afirma que “está confirmada a legalidade da luta dos povos pela autodeterminação”;
- Resolução 3.070, de 30 de novembro de 1973, que afirmava categoricamente o direito de perseguir a autodeterminação “por todos os meios, incluindo a luta armada”.
- Resolução 3.130, de 12 de dezembro de 1973, que reitera esta opção, pela luta armada, nos Princípios Básicos dos Estatutos Legais do Combatentes que lutavam contra a colonização e dominação estrangeira e os regimes racistas.
- Resolução 32/47, de 6 de dezembro de 1977, que trata das medidas para prevenir o terrorismo internacional, que novamente reafirma o direito inalienável

¹⁹ Fonte: Olalia, Edre U. O direito fundamental dos povos para lutar sob a lei internacional. *Boletim Cebraspo*. Disponível em: <www.cebraspo.com.br>. Acesso em: 2 set. 2007.

de autodeterminação e independência de todos os povos sob regimes racistas e coloniais e outras formas de dominação estrangeira, e apoia, pela legitimidade de suas lutas, em particular a luta dos movimentos de libertação nacionais.

- Resolução 49/94, de 20 de dezembro de 1993, que assegura a importância da realização universal do direito dos povos à autodeterminação e o rápido incremento das independências dos povos e dos países coloniais para efetiva garantia e manutenção dos direitos humanos.

4.10 A nacionalidade

Do ponto de vista jurídico, a nacionalidade é o vínculo que une cada indivíduo com um Estado determinado. A relação que se estabelece é jurídico-política. A nacionalidade não estabelece nem fundamenta inicialmente os direitos civis, mas os políticos.

Uma questão importante é a diferença entre nacionalidade e cidadania. A nacionalidade se refere ao fato de que alguém faça parte da comunidade nacional e esteja integrado nela; tenha a condição de nacional contrapondo-se à de estrangeiro. Refere-se à condição de membro do Estado como sociedade política.

A cidadania, por outro lado, faz referência à condição de membro ativo do Estado, caracterizada pela titularidade dos direitos políticos. A cidadania é um conceito mais específico do que o de nacionalidade. Enquanto o cidadão é sempre nacional, o nacional pode não ser cidadão. É a participação ativa, a titularidade do direito de participar no governo o que determina a condição de cidadão. A característica fundamental da cidadania, nos tempos modernos, é o direito de sufrágio, ou seja, o direito de decidir através do voto questões de governo, bem como o direito de participar dele. Uma criança de três anos tem a nacionalidade brasileira, mas não é um cidadão em pleno gozo de seus direitos. Todo indivíduo deve ter uma nacionalidade e possuí-la desde o seu nascimento. Pode-se mudar, voluntariamente, de nacionalidade com o consentimento do Estado interessado. A nacionalidade é um vínculo jurídico que incorpora um indivíduo a um Estado determinado.

Modos de aquisição da nacionalidade

Os modos de aquisição da nacionalidade podem ser de dois tipos: originários e derivados. A nacionalidade se adquire originariamente pelo nascimento, e a este respeito há dois sistemas possíveis: a aquisição *jus sanguinis* e a aquisição *jus solis*.

Através do sistema de aquisição conhecido como *jus sanguinis* todo indivíduo adquire ao nascer a nacionalidade da família à qual pertence, ao passo que

através do *jus solis* a nacionalidade está determinada pelo fato de que o nascimento teve lugar no território nacional. No Brasil vigora o reconhecimento da nacionalidade a partir do nascimento no território.

Quanto aos modos de aquisição derivados, são: a opção, o matrimônio, a naturalização, aos quais pode ser acrescentada a reintegração, para aqueles que haviam perdido a nacionalidade originária e manifestaram o desejo de voltar a adquiri-la.

4.11 A cidadania

A palavra *cidadania* originalmente definia a condição daqueles que viviam nas cidades europeias até o início dos tempos modernos. E limitava-se às cidades ou burgos, o reconhecimento de direitos civis e sua consagração em documentos escritos (constituições), pois era aí que se encontravam as forças sociais mais diretamente interessadas na individualização e na codificação uniforme desses direitos: a burguesia e a economia capitalista.

No sentido moderno do termo, cidadania se refere à condição de um indivíduo como membro de um Estado, e portador de direitos e obrigações. Em decorrência, cidadão, portanto, é a condição de um homem livre, portador de direitos e obrigações, assegurados em lei.

A cidadania é uma condição que pressupõe uma relação democrática entre o indivíduo e o poder. Ao participar do exercício do poder, torna-se cidadão. Aquele indivíduo que somente está submetido ao poder, sem exercê-lo, não é cidadão, é súdito. Portanto, a existência da cidadania exige a existência de instituições que possibilitem aos indivíduos participar ativamente do exercício do poder e da escolha de quem irá exercê-lo. A existência de uma constituição que defina essas instituições e suas atribuições é fundamental (ou, no caso de países que não a tenham do ponto de vista material, a existência de regras e convenções que estabeleçam quem tem a condição de cidadão).

Ao longo do século XIX houve um aumento de cidadãos em função da ampliação do principal instrumento de participação, o sufrágio, que passou de censitário a universal, constituindo, em essência, a passagem do regime liberal ao regime democrático. No entanto, somente ao longo do século XX o sufrágio universal se generalizou incorporando a participação da mulher e reduzindo a idade mínima para votar.

Extensão da cidadania

Na realidade não basta estarem estabelecidos na Constituição os direitos e deveres do cidadão, se efetivamente ele não goza desses direitos. Este aspecto

foi estudado por T. H. Marshall, que estabeleceu o grau de extensão da cidadania que o cidadão de fato possui quanto à efetivação de cada direito no seu cotidiano.

A extensão da cidadania do ponto de vista de Marshall deve ser entendida sob dois aspectos: (a) a incorporação efetiva da população à prática de um direito e (b) o conteúdo desse direito.

O primeiro aspecto, de incorporação efetiva, e não somente em abstrato, do conjunto da população à prática de um direito, implica:

- grau de universalidade com que ele é definido. Por exemplo, no Brasil o princípio da eleição direta, para o Parlamento, só veio a ser admitido no final do Império, com a Lei Saraiva de 9 de janeiro de 1881, que, no entanto, mantinha o voto censitário e excluía o voto das mulheres. Limitava, portanto, o direito de voto.
- o desenvolvimento de instituições e procedimentos concretos que assegurem na prática o acesso ao direito, em medida tão próxima quanto possível do ideal prefixado. Por exemplo: no Brasil, há uma série de direitos assegurados aos idosos, mas na prática a instituição previdenciária não assegura aos aposentados o gozo desses direitos. Do mesmo modo é assegurado a todos o direito de acesso ao ensino de primeiro grau, mas em muitos lugares não há escolas.

O segundo aspecto diz respeito ao seu conteúdo, que Marshall dividiu em três partes, denominando-as de elemento civil, político e social.²⁰

- o elemento civil seria composto dos direitos necessários à liberdade individual, como por exemplo: liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e religiosa, o direito à propriedade, de estabelecer contratos e direito à justiça. As instituições mais intimamente ligadas aos direitos civis são os Tribunais de Justiça.
- quanto ao elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político – o direito de votar e ser votado. São instituições correspondentes aos direitos políticos o parlamento e as instituições do governo.
- o elemento social da cidadania se refere a tudo que vai desde um direito mínimo de bem-estar econômico e segurança, até o direito de levar a vida de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais ligadas a este elemento social são o sistema educacional e os serviços sociais.

No caso da Constituição Brasileira de 1988, os direitos sociais foram ampliados com a inclusão do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito fundamental do ser humano.

O processo de progressiva ampliação dos direitos fundamentais que as Constituições dos diversos países passaram a garantir como parte da cidadania ampliou consideravelmente a extensão da cidadania, tal como era compreendida no século XVIII.

²⁰ Marshall (1967).

Esta inserção legal desses direitos, porém, não assegura que os cidadãos desses países gozem esses direitos. Na prática a cidadania implica não só em luta para a conquista desses direitos, mas na luta permanente para o gozo desses direitos. Poderíamos falar em cidadania ativa, compreendendo os cidadãos que têm consciência da existência dos direitos e que exigem exercitá-los em sua plenitude.

Na prática, a conquista e a garantia dos direitos da cidadania implicam na existência de uma sociedade integralmente democrática, que possibilite a ação de seus cidadãos em permanente atuação perante o Estado, que deve assegurar os direitos fundamentais do cidadão. Só desse modo pode se tornar efetivo o direito da cidadania, ao se garantir um fluxo permanente de novas exigências que a sociedade coloca diante do poder público, e este através de suas instituições seja capaz de integrar à vida política e social, assegurando através de lei a incorporação de novos direitos e, através da execução de seus serviços, o efetivo exercício do direito assegurado legalmente.

A ampliação dos direitos políticos dos indígenas brasileiros inclui sua maior participação nas decisões de governos em todos os níveis, em particular aquele que está diretamente ligado à organização do seu território, o municipal. Nesse sentido, a participação política indígena é muito inferior às suas necessidades.

A extensão do direito à cidadania política para as mulheres foi um longo processo e em muitos países ainda não se completou.

Entre 1914 e 1938, o sufrágio feminino foi adotado por 28 países. De 1940 a 1945 mais cinco países o adotaram, e mais de noventa depois da Segunda Guerra Mundial. Apesar da determinação da Convenção da ONU sobre os Direitos Políticos da Mulher, adotada pela Assembleia Geral em 1952, segundo a qual as mulheres devem ter direito de voto idêntico ao dos homens, sem discriminação alguma, no fim da década de 60 só determinadas categorias de mulheres podiam votar em São Marinho, Síria e Portugal (neste último país, somente em 1969 o voto feminino foi estendido a todas as mulheres alfabetizadas maiores de 21 anos) e não existia voto feminino na Jordânia, Kuwait, Liechtenstein, região norte da Nigéria, Arábia Saudita, na Suíça (exceto em alguns cantões e determinadas eleições municipais) e no Iêmen.

No Brasil, o voto feminino só veio a ser reconhecido no Sistema Federal em 1933. O primeiro Estado brasileiro a adotar o voto feminino foi o Rio Grande do Norte, no regime anterior à Revolução de 30.

4.12 Sociedade Civil e o Estado

Quando mencionada a Sociedade Civil imediatamente vem à mente o Estado, que é a referência de existência inicial do conceito. Esta relação dialética da Sociedade Civil com o Estado sempre esteve presente nos estudos sobre o tema. Ocorre que no atual momento de intensificação do processo de globalização, há

inúmeras organizações que não se contrapõem necessariamente, ao Estado. Embora bastante utilizada, muitas vezes a diferenciação simplificada (entre Sociedade Civil e Estado) não é adequada para se compreender a complexidade da Sociedade Civil e há necessidade de maior compreensão de seu significado para que se mantenha como um instrumento de análise da sociedade.

É assim que, em primeiro lugar, temos que considerar que a distinção entre a sociedade civil e a sociedade política é uma abstração, que serve para diferenciar duas dimensões da mesma realidade. “Os homens e coisas que formam a sociedade civil constituem também a sociedade política ou, o que é a mesma coisa, o Estado – só que, neste último, suas relações têm a ver com o exercício coercitivo do poder.” Diferentemente do que ocorre na sociedade civil, em que “os mesmos homens e estruturas interagem de modo não coativo e as relações entre os diversos setores da sociedade tendem à hegemonia e ao consenso”.²¹

Na sociedade política, as contradições se resolvem com decretos ou leis de acatamento obrigatório ou, em última instância, sob coerção pública. Na sociedade civil, o jogo é mais difuso, e as contradições tendem a resolver-se com o uso de mecanismos como a persuasão e a pressão. Para isso, os movimentos sociais são a forma idônea de expressão das tensões internas da sociedade civil. No entanto, o objetivo dos movimentos sociais é a sociedade política. Em outras palavras, o maior triunfo de um movimento social é lograr, em seu benefício, uma modificação no âmbito do Estado. Por exemplo, uma lei de reforma agrária em benefício do movimento camponês ou uma isenção de impostos em benefício de um setor empresarial. Há um caso-limite, aquele em que um movimento social logra a transformação total do Estado. Por exemplo, quando triunfa o movimento popular e logra inaugurar um Estado novo.

Tradicionalmente o Estado tem tomado a si o encargo de organizar todas as manifestações culturais que envolvem sua área de atuação. Nesse sentido cumpre um desígnio da sociedade para o qual foi organizado. Mas como a demonstrar que a sociedade é mais ampla e mais complexa do que os mecanismos do Estado que a possam envolver; como exemplo, em São Paulo, se desenvolvem manifestações da cultura popular praticamente desconhecidas das instituições culturais do Estado.

Muitas tradições folclóricas paulistas sobrevivem desde o período colonial sendo praticamente desconhecidas da mídia. São festas feitas pelas próprias comunidades e só a elas interessando. São tradições conhecidas como folgueiros (folia de reis, congada, pastorinhas), músicas (cururu, marimbás, violas), danças (fandango, jongo, chiba, catira) e um grande número de outras, que se manifestam independentemente das Secretarias de Cultura, sem o seu controle, e sem muitas vezes constarem do calendário oficial do município, ou seja, à margem do Estado.

²¹ Camacho (1987), p. 215.

Essas atividades, como inúmeras outras, ocorrem à margem das relações de poder que constituem o Estado. Nessa parte da sociedade – que denominamos Sociedade Civil – as relações sociais revelam outras prioridades que só dizem respeito à comunidade envolvida, atendendo seus próprios critérios e valores.

Conceito de Sociedade Civil

Na linguagem política atual, o conceito de sociedade civil coloca-se em contraposição ao Estado. “Na contraposição Sociedade civil-Estado, entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais.”²² Em outras palavras, sociedade civil compreende todos aqueles espaços onde os membros de uma sociedade, na forma individual ou organizada, tomam suas decisões de maneira autônoma, livre e voluntária, atendendo a seus próprios critérios, valores, cultura e interesses, à margem dos limites e prioridades do Estado.

A diferença está em que os homens na sociedade política (Estado) estabelecem relações baseadas no exercício coercitivo de poder, as contradições se resolvem com decretos ou leis que as pessoas são obrigadas a seguir através da coerção pública.

Na sociedade civil as contradições tendem a resolver-se com o uso de mecanismos como a persuasão e a pressão, as relações não são baseadas na coerção, mas tendem à hegemonia e ao consenso.

Dito de outro modo Sociedade civil é onde ocorrem os problemas econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou eliminando-os. É na Sociedade civil que as forças sociais se organizam, se associam e se mobilizam.

Uma das maneiras de definir os Partidos Políticos é mostrando sua “função de articulação, agregação e transmissão das demandas que provêm da Sociedade Civil e que são destinadas a tornar-se objeto de decisão política”. Este papel a ser desempenhado pelos Partidos Políticos é importante e se bem ou mal desempenhado apresenta implicações na organização da sociedade. Os movimentos sociais nos últimos anos tiveram um formidável crescimento, devido aos Partidos Políticos não estarem conseguindo levar as demandas de vários grupos sociais junto ao Estado. Cresceram o movimento feminista, movimento gay, movimento ecológico, movimento negro, movimentos reivindicando infraestrutura básica (por água, luz, saneamento), movimento dos sem-teto, dos sem-terra e assim por diante, que se articularam enquanto movimento procurando sensibilizar o Estado e a sociedade mais geral quanto a suas reivindicações.

²² Bobbio e Matteucci (1993).

Do ponto de vista das instituições, pertencem à sociedade civil: os sindicatos, as agremiações estudantis, a OAB, a ABI, as associações profissionais, as Sociedades Amigos de Bairro (SAB), as instituições religiosas, as instituições econômicas (empresas, bancos etc.). Acresentam-se, ainda, os movimentos sociais e as organizações não governamentais (ONGs).

Pertencem ao Estado (Sociedade Política): as Câmaras Municipais, as Prefeituras, as Assembleias Legislativas, os Partidos Políticos, o exército, a marinha, a aeronáutica, as polícias militares e civil, as autarquias em todos os níveis (municipal, estadual e federal), empresas públicas etc. Muito embora alguns autores coloquem os partidos políticos como fazendo parte da Sociedade Civil, procurando estabelecer uma diferença entre aquele que exerce o poder (governo) e os outros. Nossa opção metodológica é considerar os Partidos Políticos como integrantes do Estado com uma função explícita de articular as demandas da Sociedade Civil. Nesse sentido sua atuação tem por objetivo canalizar as reivindicações ao Estado por meio de seus representantes, que estão no Congresso, Câmaras de Vereadores ou Assembleias Estaduais.

A Sociedade Civil e a Democracia

A sociedade civil pode ser considerada como um espaço da vida social organizada que é independente do Estado, que apresenta uma autogestão voluntária, autônoma do Estado e limitada por uma ordem legal ou por um jogo de regras compartilhadas. É diferente da “sociedade” de modo geral, porque envolve os cidadãos atuando coletivamente em uma esfera pública para expressar seus interesses, paixões e ideias, trocar informação, alcançar objetivos comuns, realizar demandas ao Estado e aceitar responsabilidades oficiais do Estado. A sociedade civil se situa num campo entre a esfera privada e o Estado. Assim, exclui a vida familiar e individual, a atividade interna dos grupos (como recreação, entretenimento ou espiritualidade), as empresas particulares voltadas para o lucro e os esforços políticos para controlar o Estado. Os atores da sociedade civil necessitam a proteção de uma ordem legal institucionalizada para preservar sua autonomia e liberdade de ação. Dessa maneira, a sociedade civil não somente restringe o poder do Estado mas também legitima a autoridade estatal quando esta se baseia nas regras da lei. Quando o próprio Estado é ilegal e despreza a autonomia individual e de grupo, a sociedade civil pode sobreviver (ao menos potencialmente ou de forma diminuída) se seus elementos constitutivos operam de acordo com algum conjunto de regras compartilhadas (as quais, por exemplo, evitam a violência e respeitam o pluralismo). Esta é a condição irredutível de sua dimensão “civil”.

A sociedade civil compreende um amplo conjunto de organizações, formais e informais. Essas incluem grupos que são: (a) Econômicos (associações e redes produtivas e comerciais); (b) culturais (associações e instituições religiosas, étnicas, comunais e de outros tipos que defendem direitos coletivos, valores, crenças

e símbolos); (c) informativos e educativos (dedicados à produção e divulgação – com ou sem fins de lucro – de conhecimento público, ideias, notícias e informação); (d) de interesse (criadas para promover ou defender o funcionamento comum ou os interesses materiais de seus membros, quer sejam trabalhadores, apontados, pensionistas, profissionais etc.); (e) de desenvolvimento (organizações que combinam recursos individuais para melhorar a infraestrutura, instituições e qualidade de vida da comunidade); (f) com uma orientação específica (movimentos para a proteção do meio ambiente, direitos da mulher, reformas agrárias ou de proteção ao consumidor); e (g) cínicos (que buscam de uma maneira não partidária melhorar o sistema político e fazê-lo mais democrático mediante o monitoramento dos direitos humanos, a educação para o voto e a mobilização, enquetes de opinião, esforços contra a corrupção etc.).

Deve ser incluído, na sociedade civil, o fluxo de informações e ideias – o campo da disputa ideológica. Isso inclui não somente os meios de comunicação independentes mas também as instituições que pertencem ao amplo campo da cultura autônoma e a atividade intelectual – universidades, instituições geradoras de ideias (Cebrap etc.), editoras, teatros, empresas de cinema e redes artísticas.

Por tudo isso deveria estar claro que a sociedade civil não é uma simples categoria residual, sinônimo de “sociedade” ou de algo que não é o Estado ou o sistema político formal. Mais além de serem voluntárias, autogeridas, autônomas e autorreguladas, as organizações da sociedade civil são diferentes de outros grupos sociais em vários aspectos. Primeiro, como se assinalou antes, a sociedade civil tem que ver com fins públicos antes que privados. Segundo, a sociedade civil se relaciona com o Estado de alguma maneira mas não tem como objetivo obter o poder formal ou a direção do Estado. Pelo contrário, as organizações da sociedade civil buscam do Estado concessões, benefícios, mudanças nas políticas, assistência, compensações ou compromissos. As organizações cívicas e os movimentos sociais que tratam de mudar a natureza do Estado podem qualificar-se como parte da sociedade civil, se seus esforços têm como finalidade o bem público e não um desejo de alcançar o poder estatal para o grupo per si. Assim, os movimentos pacíficos para a transição democrática emergem quase sempre da sociedade civil.

Outra característica é que a sociedade civil implica pluralismo e diversidade. Na medida em que uma organização – como as de tipo religiosas fundamentalistas, étnicas chauvinistas, revolucionárias ou um movimento milenarista – busca monopolizar um espaço funcional ou político na sociedade, sustentando que representa a única via legítima, contradiz a natureza pluralista e orientada ao mercado da sociedade civil. Em relação com isto há mais uma diferença: imparcialidade, que significa que nenhum grupo na sociedade civil busca representar o conjunto dos interesses de uma pessoa ou de uma comunidade. Pelo contrário, diferentes grupos representam diferentes interesses.

A sociedade civil é distinta e autônoma não somente do Estado e da sociedade em seu conjunto mas também de uma outra arena de ação social, a sociedade política (entendida essencialmente como o sistema de partidos). Organizações e redes na sociedade civil podem formar alianças com os partidos, mas se são cooptados por estes, ou hegemônicos dentro deles, mudam desse modo sua atividade primária para a sociedade política e perdem boa parte de sua habilidade para desempenhar certas funções de mediação e de construção democrática.

As funções democráticas da Sociedade Civil²³

A primeira e mais importante função democrática da sociedade civil é prover “as bases para a limitação do poder estatal, assim como do controle do Estado pela sociedade, e finalmente das instituições políticas democráticas como os meios mais efetivos para exercer esse controle”. Essa função tem duas dimensões: monitorar e restringir o exercício do poder dos Estados democráticos e democratizar os Estados autoritários. Mobilizar a sociedade civil é um dos melhores caminhos para expor os abusos ou diminuir a legitimidade dos regimes não democráticos. Essa função, desempenhada dramaticamente em muitas transições democráticas durante as duas décadas passadas, colocou a sociedade civil na vanguarda do pensamento sobre a democracia.

A sociedade civil é também um instrumento vital para limitar o poder dos governos democráticos, vigiar seus potenciais abusos e violações da lei e submetê-los ao escrutínio público. Mais ainda, uma sociedade civil pujante é provavelmente mais essencial para consolidar e manter a democracia que para iniciá-la. Poucos processos são mais destrutivos para a legitimidade das novas democracias que a crescente e cada vez mais penetrante corrupção política. As novas democracias, que foram construídas depois de longos períodos de arbitrariedade e regras rígidas, possuem meios legais e burocráticos pouco eficientes para conter a corrupção. Uma imprensa livre, forte e crítica e grupos organizados pressionando permanentemente para a reforma das instituições são fortes elementos para evitar a corrupção.

Uma vida associativa rica supre o papel dos partidos políticos ao estimular a participação política, incrementando a eficácia política, treinando os cidadãos democráticos e promovendo uma percepção das obrigações assim como dos direitos da cidadania democrática.

A sociedade civil também pode ser crucial para o desenvolvimento de outros atributos democráticos, tais como a tolerância, a moderação, a vontade de compromisso e o respeito às posições divergentes. Estes valores e normas se fazem mais estáveis quando emergem da experiência e quando a participação organizativa na sociedade civil promove práticas de defesa e de contestação política.

²³ Alguns tópicos abordados no texto foram extraídos do texto de Diamond (1994).

Outro modo em que a sociedade civil pode servir à democracia é criando outros canais diferentes dos partidos políticos, para a articulação, agregação e representação de interesses. Esta função é particularmente importante para proporcionar aos grupos tradicionalmente excluídos – tais como mulheres e minorias raciais ou étnicas – acesso ao poder que lhes foi negado nos “escalões superiores institucionais” da política formal.

A sociedade civil contribui para fortalecer a democracia quando gera oportunidades para a participação e influencia em todos os níveis de governo, incluindo o nível local. Historicamente marginalizado, o nível local é aquele que mais diretamente é relacionado com a política pública, por estar mais próximo do cidadão. Por isso a democratização do governo local se relaciona mais diretamente com o desenvolvimento da sociedade civil. É uma condição importante para aprofundar a democracia, e acabar com a transição do “clientelismo para a cidadania” particularmente na América Latina.

Outro aspecto a ser considerado é que uma sociedade civil, quanto mais pluralista for, tenderá a gerar um amplo leque de interesses que pode separar, e diminuir assim as principais polaridades do conflito político. Conforme as novas organizações de base e movimentos sociais emergem, desenham juntos novas formas de organização que passam ao largo de linhas de conflito regionais, religiosas, étnicas ou partidárias. Na medida em que os indivíduos têm múltiplos interesses e pertencem a uma ampla variedade de organizações para perseguir e desenvolver estes interesses, tenderão a associar-se com diferentes tipos de pessoas que têm interesses e opiniões políticas divergentes. Essa convivência tenderá a suavizar a militância de suas próprias posições, gerando uma perspectiva política mais ampla e sofisticada e, por conseguinte, estimulando a tolerância às diferenças e maior disposição ao compromisso.

Outra função da sociedade civil democrática é recrutar e treinar novos líderes políticos. Em alguns casos, este é um propósito deliberado das organizações cívicas. Mais ainda, o recrutamento e treinamento são simplesmente um resultado em longo prazo do funcionamento com êxito das organizações da sociedade civil na medida em que seus líderes e ativistas ganham experiência e a autoconfiança que os qualifica para servir no governo e nos partidos políticos. Aprendem como organizar e motivar as pessoas, a debater temas, a conseguir fundos, fazer pressupostos, elaborar programas, administrar grupos, conseguir apoios, negociar acordos e construir alianças. Ao mesmo tempo, trabalham em nome de seus representados, ou do que consideram que seja de interesse público, e sua articulação de alternativas de políticas claras e competentes pode fazê-los ganhar um extenso grupo de seguidores políticos. Dada a tradicional dominação dos homens nos círculos do poder, a sociedade civil é uma base particularmente importante para o treinamento e recrutamento de mulheres (e membros de outros grupos marginalizados) para posições de poder político formal. E onde o recrutamento de novos líderes políticos dentro dos partidos políticos estabelecidos se reduziu

ou parou, essa função da sociedade civil pode jogar um papel crucial para revitalizar a democracia e renovar sua legitimidade.

Devemos considerar também que muitas organizações civis têm propósitos explícitos de construir a democracia que vão mais além do treinamento de lideranças. Os esforços não partidários de monitoramento eleitoral aumentam a confiança do votante, a fiscalização da atuação de parlamentares (vereadores, deputados e senadores) e desenvolvem a consciência e necessidade de participação. Organizações de direitos humanos jogam um papel vital na busca de reformas legais e judiciais, na melhora das condições carcerárias e na obtenção de um maior respeito institucional às liberdades individuais e aos direitos das minorias.

Uma sociedade civil consolidada difunde uma massa de informação considerável, ajudando assim os cidadãos na obtenção e defesa coletivas de seus interesses e valores. Uma imprensa livre é só um veículo para proporcionar ao público um bom número de notícias e perspectivas alternativas. As organizações independentes podem também dar aos cidadãos informação importante sobre as atividades do governo que não dependem do que o governo diz que está fazendo. Esta é uma técnica vital das organizações de direitos humanos: ao contradizer a história oficial tornam mais difícil o acobertamento da repressão e os abusos de poder.

Relação entre sociedade civil e Institucionalização política

Nem todas as sociedades civis e as organizações da sociedade civil têm um mesmo potencial para desempenhar funções para a construção da democracia. Sua habilidade para fazê-lo depende de várias características de sua estrutura interna e suas intenções.

Uma das características mais importantes tem a ver com os objetivos e métodos dos grupos na sociedade civil. As oportunidades para desenvolver democracias estáveis aumentam significativamente se a sociedade civil não contém grupos que negam a prática democrática. Na medida em que um grupo busca conquistar o Estado ou dominar outros que disputam o mesmo espaço de atuação, ou não aceita as normas legais ou a autoridade do Estado democrático, não é absolutamente um componente da Sociedade Civil, mas pode causar muitos prejuízos às aspirações democráticas.

O próprio caráter internamente democrático da sociedade civil afeta o grau no qual pode socializar seus participantes em formas de conduta democrática – ou antidemocrática. Se os grupos ou organizações que formam a sociedade civil funcionam como grandes “escolas livres” para a democracia, devem funcionar democraticamente em seus processos internos de decisão, elaboração de políticas e de escolha de dirigentes. Representação, transparência, responsabilidade e rotatividade dos dirigentes eleitos dentro de associações autônomas incrementam a habilidade dessas associações para transmitir os valores e práticas democráticas entre seus membros.

Quanto mais pluralista se torna a sociedade civil sem fragmentar-se, mais benefícios trará para a democracia. O pluralismo ajuda os grupos a sobreviver na sociedade civil e os obriga a aprender a cooperar e articular entre si. O pluralismo dentro de um determinado setor, como os direitos humanos ou meio ambiente, tem vários efeitos positivos. Um deles é que torna esses setores menos vulneráveis; se por qualquer motivo a organização se desfaz ou se debilita não significa o fim de toda representação organizada. A competição entre diferentes associações num mesmo setor pode também contribuir para assegurar a responsabilidade e representatividade, proporcionando aos membros a possibilidade de mudar para outras organizações se aquela a que pertencem não cumpre esses requisitos.

Por outro lado, a sociedade civil serve melhor a democracia quando é consistente, proporcionando que os indivíduos possam participar em diversas associações e redes informais em diferentes níveis da sociedade. Quanto mais associações existirem na sociedade civil, mais estas terão agendas e propósitos cada vez mais especializados, o que evitará que busquem abranger a vida de seus membros nos marcos da organização, já que não contemplam um número enorme de aspectos de suas vidas.

Nos lugares em que houve um largo período de regime autoritário se forjou um conceito de indisciplina como um método de resistência popular. Para sobreviver e resistir às leis e regras antiquadas, o povo teve que recorrer à imaginação. Considerando que a vida se constitui de um permanente posicionamento perante o Estado, a imaginação coletiva procurou construir uma forma de resistência para se contrapor a tudo que simboliza a autoridade pública. Muitas vezes, o cinismo, a indisciplina e até mesmo a alienação se colocam como formas de resistência. O desenvolvimento destas formas de resistência a um Estado que não consegue cumprir com o mínimo de suas obrigações leva ao enfraquecimento da organização estatal, ao descaso com o sistema político e ao consequente enfraquecimento da democracia, com o abandono das funções públicas a grupos que irão defender seus interesses privados nos órgãos públicos, aumentando o tráfico de influência e a corrupção.

Essa situação leva a uma precaução em relação a um determinado aspecto da sociedade civil e aos seus grupos organizados. A sociedade civil deve ser autônoma em relação ao Estado, mas não alienada em relação a ele. Deve ser vigilante, respeitando a autonomia estatal.

Outro aspecto a ser considerado é que os diferentes grupos e organizações da sociedade civil não podem ter a pretensão de substituir os partidos políticos. As organizações da sociedade civil não são capazes de agregar interesses tão amplos do ponto de vista social e político como fazem os partidos políticos. Não conseguem, por outro lado, proporcionar a disciplina necessária para formar e manter governos e aprovar leis. Na realidade, na medida em que as organizações e grupos da sociedade civil excluem os partidos políticos como representantes legítimos de interesses e veículos da transmissão desses, podem trazer problemas

para uma consolidação da democracia. A democracia estável pressupõe um sistema de partidos fortes.

Concluindo, o fator mais importante na consolidação democrática não é a sociedade civil, mas sim a institucionalização política. A consolidação é o processo pelo qual a democracia se amplia e se legitima profundamente entre os cidadãos, e por outro lado a mantém e evita a sua queda. A consolidação da democracia implica mudanças de conduta individuais e institucionais que normalizam as políticas democráticas e diminuem a incerteza. Esta normalização necessita da ampliação das vias de acesso ao cidadão, o desenvolvimento de uma cidadania e uma cultura democrática, a ampliação da criação e treinamento de lideranças e outras funções que são desempenhadas pela sociedade civil.

Em resumo, a sociedade civil pode jogar um importante papel na construção e consolidação da democracia, mantendo sua autonomia e não se alienando em relação ao Estado. Quanto mais a sociedade civil for ativa, pluralista, com recursos, institucionalizada e democrática, e mais efetiva na relação com o Estado – com crítica, colaboração, afastamento, aproximação etc. –, mais se estará consolidando a democracia.

4.13 Direitos Humanos e o Estado

Os Direitos Humanos são constantemente mencionados no noticiário diário veiculado pela mídia. São referências a direitos que apresentam três elementos fundamentais de aceitação universal, que são:²⁴

- a) a aceitação universal do valor que a pessoa humana tem em si mesma, isto é, a validação da noção de indivíduo, contribuição fundamental da cultura ocidental;
- b) a aceitação universal da participação dos indivíduos em liberdade dentro de suas comunidades políticas, isto é, a aceitação da democracia como forma desejável de governo; e
- c) a aceitação universal de que as pessoas têm direito a um mínimo de bem-estar; isto é, que é desejável que os seres humanos tenham direitos sociais e direitos ao desenvolvimento sustentável, à paz, a um meio ambiente saudável, à preservação de suas culturas.

Os direitos humanos constituem um conjunto de normas e princípios reconhecidos tanto pelo Direito Internacional como pelos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais, têm validade universal e são inerentes ao ser humano, sendo considerados tanto no que diz respeito ao indivíduo por si só, como de um sujeito que integra uma coletividade. Esses direitos definem as condições mínimas e ne-

²⁴ Gavia (2007), p. 98.

cessárias para que o indivíduo possa desenvolver-se plenamente e em harmonia com os demais membros da sociedade.

O principal objetivo dos direitos humanos é a proteção dos direitos civis e das liberdades públicas. Neste grupo se incluem os direitos à segurança e à integridade física e moral da pessoa humana, bem como os direitos políticos no mais amplo sentido da palavra, tais como o direito à cidadania e o direito à participação democrática na vida política do Estado.

Os Direitos Humanos se orientam no sentido de que o Estado não somente garanta os bens das pessoas através de inúmeras restrições e limitações à liberdade com a aplicação de sanções, mas também seja um promotor da liberdade das pessoas.

Esses esforços de um maior controle sobre a ação do Estado, posteriormente com a ampliação do papel deste como entidade promotora e salvaguarda dos direitos humanos, iniciam-se com movimentos, manifestações e ideias que culminam com a Revolução Francesa e o surgimento do Estado liberal moderno.

As primeiras ideias de direitos humanos visavam expressar o desejo de estabelecer certos limites à maneira como determinadas pessoas, particularmente aquelas que detêm algum poder, tratam as outras. Desde o seu início a ideia de direitos esteve estreitamente relacionada com a noção liberal do Estado limitado. A formulação tradicional de que os seres humanos têm direito à vida, à liberdade e à propriedade ou à busca da felicidade considera os direitos como pertencentes à esfera privada dentro da qual pode o indivíduo desfrutar de independência diante das ingerências de outros indivíduos e principalmente diante das ingerências por parte do Estado. Esses direitos são, portanto, direitos “negativos” ou de “renúncia”. Somente podem ser desfrutados se se colocam impedimentos ao comportamento dos demais.²⁵

Ao longo do século XX, outra série de direitos foi agregada aos liberais tradicionais, reconhecendo as crescentes responsabilidades do Estado em relação ao âmbito econômico e social. São os direitos sociais e econômicos, que são “positivos” no sentido de que não exigem renúncia, mas uma intervenção ativa do Estado.

Portanto, a Declaração Universal de Direitos Humanos inclui direitos considerados “negativos”, como a liberdade de consciência e de religião (art. 18), como também direitos “positivos” como o direito ao trabalho (art. 23) e o direito à educação (art. 26), entre outros.²⁶

O conceito de direitos humanos tem como ideia central a promoção da pessoa, ao reconhecê-la como indivíduo consciente, racional e livre, devendo-se então promover e respeitar sua integridade. Assim, os direitos humanos podem

²⁵ Heywood (2010), p. 220.

²⁶ ONU (1948).

ser definidos como aqueles atributos inerentes a todo ser humano, derivados de sua própria natureza e da necessidade de ter uma existência com toda sua dignidade.

Outra forma de defini-los é considerando-os intrínsecos à natureza humana e sem a qual os seres humanos não podem viver como tais; e assim descritos têm como referência a exigência, relativamente recente da humanidade, de uma vida na qual sejam respeitados a dignidade e o valor inerente a cada ser humano.

Em outros termos, os Direitos Humanos podem ser entendidos sob três perspectivas:²⁷

- a) Como tendo uma pretensão moral justificada: que tende a facilitar a autonomia e a independência pessoal, ou seja, a dignidade humana, enraizada nas ideias de liberdade e igualdade, com matizes que incorporam conceitos como solidariedade e segurança jurídica, e construída pela reflexão racional na história do mundo moderno.
- b) Constituindo um subsistema dentro do sistema jurídico: como um direito dos direitos fundamentais, o que supõe que a pretensão moral justificada seja tecnicamente incorporável a uma norma, que possa obrigar para que o direito seja efetivo, que seja suscetível de garantia ou proteção judicial, e que se possa atribuir como direito subjetivo, liberdade, poder ou imunidade a titulares concretos.
- c) Como sendo uma realidade social: ou seja, atuantes na vida social e, portanto, condicionados em sua existência por fatores extrajurídicos de caráter social, econômico ou cultural que favorecem, dificultam ou impedem sua efetividade. Por exemplo: o analfabetismo, dimensão cultural, condiciona a liberdade de imprensa.

Outra abordagem indica que os direitos humanos devem apresentar três qualidades entrelaçadas: devem ser naturais (inerentes aos seres humanos), iguais (os mesmos para todos) e universais (válidos em toda parte). No entanto, nenhuma dessas três qualidades é suficiente. Os direitos humanos só têm sentido quando adquirem conteúdo político. Não são os direitos dos seres humanos na natureza; são os direitos dos seres humanos em sociedade. Não são somente direitos humanos em contraposição a direitos divinos ou direitos humanos em contraposição a direitos dos animais; são os direitos dos seres humanos na relação com seus semelhantes. São, portanto, direitos garantidos pelo poder político e são direitos que exigem a participação ativa de quem possui esse poder.²⁸

Desse modo, considerando a realidade histórica, os direitos humanos possuem existência independente do Estado, mas sua proteção só adquire real efetividade dadas as circunstâncias políticas propiciadas por ele. A efetividade dos

²⁷ Martinez (2004), p. 43-46.

²⁸ Hunt (2010), p. 19-20.

direitos das pessoas está ligada a uma autoridade que os reconhece como tais, que os respeita e faz com que os respeitem.

Uma consequência importante dessas características é que os direitos humanos devem ser protegidos pela lei (pelo Estado de Direito). Além disso, qualquer disputa relacionada com esses direitos deve ser submetida a julgamento por meio de um tribunal competente, imparcial e independente, com a aplicação de procedimentos que garantam a plena igualdade e justiça para todas as partes, a determinação da causa de acordo com leis claras, específicas e preexistentes e conhecidas pelo público.

Na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 se produziu uma concepção ocidental dos direitos que se converteu em um paradigma de moralidade crítica à qual os Estados devem adequar sua legislação interna. Consequentemente, os Estados têm a obrigação de garantir os direitos fundamentais das pessoas, concretizando-os com a realização de políticas públicas para esse fim.

A natureza específica dos direitos humanos, como uma condição prévia essencial para o desenvolvimento humano, implica que eles podem ter influência sobre as relações tanto entre o indivíduo e o Estado, quanto entre os próprios indivíduos, surgindo deste modo a eficácia de seu exercício sob duas formas:²⁹ a vertical e a horizontal. Na relação indivíduo-Estado se estabelece a “eficácia vertical” dos direitos humanos. O direito à vida, por exemplo, implica que o Estado deve se esforçar para fornecer às pessoas condições ambientais adequadas que lhes permitam não só a sobrevivência como a sua existência em condições saudáveis.

Embora o objetivo principal dos direitos humanos seja estabelecer regras para as relações entre o indivíduo e o Estado, vários desses direitos podem também ter implicações para as relações entre os próprios indivíduos. Este quadro configura a “eficácia horizontal” que implica, entre outras coisas, que um governo não só tem a obrigação de abster-se de violar os direitos humanos, mas também tem o dever de proteger o indivíduo de violações por outros indivíduos. O direito à vida, portanto, também significa que o governo deve se esforçar para proteger as pessoas de sofrerem agressões de outros agentes sociais, sejam indivíduos ou empresas. Neste sentido a contaminação do ar, terra e águas constitui uma violação desse direito.

4.14 Identidade e Estado-nação na América Latina³⁰

Durante o século XX, o Estado-nação, com fronteiras claramente definidas e aceitas pela comunidade internacional, foi a entidade política dominante. As guerras foram travadas tendo como objetivo mudarem-se as fronteiras políticas

²⁹ Marinoni (2004), p. 168; Sarmento (2006), p. 323; Sarlet (2006) e Lenza (2009), p. 677.

³⁰ Este texto tem origem em trabalho monográfico do autor para o curso de doutorado da Unicamp no segundo semestre de 1996.

ou obter-se o controle de um outro sistema político. A soberania do Estado-nação foi sempre, desde seu surgimento, mais importante que os grupos culturais que se encontravam dentro de suas fronteiras. Mesmo no período de apogeu das ideologias, as disputas eram entre nações com posições ideológicas diferentes (países nazistas *versus* países aliados, ou países comunistas *versus* capitalistas).

Ocorre que a globalização da economia vai tornando os limites políticos menos importantes. Muitas alianças estratégicas que se realizaram nos últimos anos eram, praticamente, impossíveis no período da guerra fria, e só se tornaram realidade em virtude da ocorrência de uma interação econômica maior entre diferentes países.

Outro aspecto do enfraquecimento da fronteiras políticas do Estado-nação, e sua relativa perda de autonomia sobre o seu território, é o ressurgimento de diferenças culturais que anteriormente haviam sido suprimidas ou subjugadas pelo grupo cultural predominante que detinha o controle do Estado-nação. Este ressurgimento de culturas tem levado a que indivíduos pertencentes a elas passem a dar maior importância ao seu pertencer a um grupo cultural (étnico) do que pertencer ao Estado-nação. Há uma mudança na identidade cultural (identifica-se com a sua cultura e não com a cultura do Estado-nação que foi construído por outra cultura que se tornou dominante). O esfacelamento da antiga Iugoslávia é só um dos exemplos mais recentes: anteriormente a identidade maior da população era com o Estado-nação iugoslavo (que era reconhecido internacionalmente e tinha representação em todos os foros internacionais – esportivos, políticos, culturais etc.). Com o avanço do processo que descrevemos acima, as culturas passaram a se identificar com o seu grupo cultural e não mais com o Estado-nação iugoslavo. Iniciou-se a partir dessa identificação um processo de contínuas guerras que esfacelaram a antiga Iugoslávia, com as culturas – antes subjugadas – procurando construir seu Estado, identificado com a sua cultura.

A União Soviética até recentemente era uma das mais formidáveis concentrações de poder político e ideológico. O Estado soviético possuía fronteiras firmemente estabelecidas, era constituído de numerosos grupos culturais, incluindo repúblicas com culturas extremamente diversificadas. A identificação dos grupos culturais com a sua própria cultura rapidamente esfacelou o Estado Soviético, embora este tenha formado várias gerações que se identificavam com aquele Estado.

A União Europeia apresenta outro aspecto do problema. Nesse caso, os Estados-nações, portanto com limites políticos perfeitamente definidos, renunciaram voluntariamente a parte de sua soberania em benefício de uma união econômica – a União Europeia. Provocou-se, do mesmo modo, o ressurgimento de muitas culturas que antes estavam oprimidas dentro dos antigos Estados europeus, e, por outro lado, alguns Estados-nação que renunciaram a parte de sua soberania reafirmaram sua identidade aumentando seu apego a traços da cultura nacional, para se diferenciarem da entidade maior (a União Européia) que abrange todas as culturas europeias.

Há forte tendência de que a cultura predominará no relacionamento global, pois, à medida que as fronteiras políticas enfraquecem, os indivíduos tenderão cada vez mais a se identificar com grupos culturais mais claramente definidos, como grupos étnicos, raciais e religiosos. De acordo com Samuel Huntington, serão essas diferenças que provocarão os futuros conflitos.³¹

No mundo globalizado, os membros de culturas dispersas mantêm-se em contato e reestruturam relações novas utilizando os modernos meios de comunicação como fax, Internet, telefone etc. Essa interação fortalece a identificação das pessoas com sua cultura, prevendo-se maior integração cultural mundial. Os ciganos de várias partes do mundo se comunicam e criam sites a respeito de sua cultura, ocorre uma integração nesse meio antes nunca vista. A solidariedade muçulmana pode ampliar-se envolvendo grupos do mundo todo: Indonésia, Malásia, Arábia, Turquia, Chechênia, Kosovo, Bósnia etc., pois novas tecnologias facilitam o contato e o acompanhamento do que acontece com seu grupo cultural no mundo todo.

Podemos desenvolver um raciocínio, aparentemente paradoxal, de que as diversas formas culturais de vida que existiram – de certa forma oprimidas pelo Estado-nação – necessitam deste mesmo Estado no atual momento de globalização para manterem uma coexistência democrática com outras culturas, num mesmo espaço político.

O crescimento de teorias que enfatizam a necessidade do fim do Estado (ou a proximidade deste mesmo fim) e buscam formas novas de articulação política transnacional – vide Habermas –,³² incorrem provavelmente no erro de desprezarem a importância do Estado-nação para a manutenção de um mínimo de convivência democrática entre diferentes culturas. Essa ideia, de que diferentes grupos (étnicos, culturais etc.) para conviverem necessitam do Estado, é assemelhada com a proposta por Hobbes no *Leviatã*, onde o poder político desempenha o papel de garantidor da ordem num território, onde as diferenças poderiam inviabilizar a convivência harmoniosa.

O aceleramento do processo de desvalorização do Estado pode nos colocar num limbo intermediário entre o Estado-nação atual e uma futura realidade transnacional inacabada (ou mal construída) que poderia ser aproveitada por formas culturais de vida negadoras da convivência democrática com outras culturas, repetindo-se deste modo, em outro patamar, a situação vivida na Alemanha e na Itália na primeira metade do século passado (que resultou na ascensão de doutrinas fascistas).

A formação dos Estados-nação nos países da América Latina, no século XIX, propiciou o início de um processo de organização nacional que todavia não se

³¹ Huntington (1997).

³² Cf. Habermas (1995) que embora analise concretamente o Estado-nação europeu na parte final do texto, faz uma generalização, à qual me refiro, p. 101.

completou. Hoje muitos Estados latino-americanos se vêm às voltas com movimentos e manifestações que emergem das diversas formas culturais de vida que convivem nos territórios nacionais e que, em sua maior parte, foram estabelecidos pelas potências colonizadoras européias.

Se a manutenção desses espaços nacionais ocorreu de uma forma ou de outra ao longo do século XX, deveu-se muito mais a injunções externas, por parte de potências colonialistas ou imperialistas, do que pela consolidação de uma identidade nacional que ultrapassasse o conceito de Estado como mantenedor de uma cidadania democrática. Na realidade o processo de descolonização por que passaram as nações latino-americanas somente transferiu a dependência destas para a potência emergente no início do século – os Estados Unidos da América do Norte – que se consolidou ao longo do século XX. Essa dependência se manteve devido à tutela estabelecida por essa mesma potência, que se arvorou como protetora continental desde o tempo da doutrina Monroe, e se acentuou durante o período da Guerra Fria.

A existência de enorme diversidade cultural contida nos Estados-nação latino-americanos nunca havia se constituído em problema interno com as dimensões que estão se apresentando atualmente. A qualquer ameaça a sua integridade territorial ou a sua autoridade, o Estado-nação sempre tinha como última instância o recurso à potência “protetora”. E foram inúmeros os casos em que a “potência protetora” se fez presente sem ao menos ser chamada.

No caso da América Latina, a “doutrina de segurança nacional” manteve a integridade dos Estados-nação sem nenhum questionamento interno durante as décadas seguintes após a Segunda Guerra Mundial.

Com o fim da Guerra Fria, estabeleceu-se um mundo multipolarizado, onde o processo de globalização econômica avançançou estabelecendo novos paradigmas que colocam em questão funções antes exercidas pelos Estados-nação.

A convivência de uma enorme diversidade de formas culturais de vida, de grupos étnicos, visões de mundo e outros aspectos da diversidade cultural latino-americana só será possível se o Estado-nação for capaz de manter as bases apropriadas à existência da cidadania democrática, caso contrário abrir-se-á um espaço para a constituição de subsistemas alternativos, gozando de certa autonomia e não valorizando o “pertencer” a determinada nação.

Embora possam ser feitas várias críticas ao papel desempenhado pelo Estado tal como o conhecemos, parece-nos que no horizonte próximo não podemos prescindir dessa entidade como articuladora de uma convivência minimamente democrática de diversos grupos societários que apresentam diversidade cultural muitas vezes significativa, e que somente a existência do Estado-nação permitiu, mal ou bem, estabelecer até o momento essa convivência fazendo com que esses diversos segmentos se sentissem politicamente responsáveis uns pelos outros.

A integração latino-americana apresenta esse aparente paradoxo. Pois ao mesmo tempo que se integram os espaços econômicos, diminui a importância do espaço territorial nacional. Mas a convivência democrática dos diversos segmentos culturais existentes nesse espaço só será possível, num futuro mediano, com a manutenção do Estado-nação como referência de um todo abstrato que realiza a unidade de partes que tendem a uma diferenciação cada vez maior num mundo que gera conhecimentos e tecnologias que potencializam as mais diminutas manifestações da existência cultural humana.

Esse “Estado-gerenciador” da diversidade, tutelador de uma unidade formal, embora não satisfaça os nossos mais íntimos desejos de total liberdade, ainda se faz necessário por um bom período de tempo, para impedir que se caia na barbárie de disputas étnicas, de visões de mundo exclusivistas ou outras, agora articuladas em subsistemas globais que poderiam eternizar o ódio e a não convivência, potencializados que seriam pelos instrumentos tecnológicos colocados hoje à sua disposição.

Desse modo, o Estado-nação latino-americano vive um momento atípico, pois no momento em que se abre a possibilidade de sua consolidação, num mundo multipolarizado, em que poderia articular com várias outras nações acordos que possibilitassem sua maior emancipação, ocorre ao mesmo tempo outro processo, global, que questiona a sua própria existência e provoca um movimento que tende ao seu enfraquecimento. Junto com esse movimento, crescem os movimentos que procuram sua identidade não se reconhecendo enquanto culturas identificadas com o Estado-nação, ou movimentos que até o momento compartilharam uma identidade nacional, reconhecendo-se no Estado-nação, e que não mais dele necessitam para se expandirem.

Uns e outros, embora possam apresentar visões de mundo antagônicas, promovem o enfraquecimento do Estado.

As propostas que apontam o fim do Estado-nação devem atentar para os aspectos positivos e negativos desse fato. A possibilidade da constituição de uma entidade supranacional que substitua o Estado-nação atual deverá se formar considerando todas as funções exercidas no momento por esse ator – tanto as explícitas como as implícitas – que, se não é perfeito, tem cumprido a importante função de garantir a convivência democrática dos mais diversos grupos em seu território, e quando tal não aconteceu, foi devido à ocupação do governo por ideologias que negavam esse seu caráter pluricultural. Qualquer transição para outra situação deve levar em conta este aspecto, caso contrário pode-se correr o risco de abrir espaço para a expansão de visões de mundo negadoras da própria existência da diversidade.

5



SOBERANIA ESTATAL

Um dos temas principais de que se ocupou a ciência política e a teoria do Estado na primeira metade do século XX é a questão da soberania. Esta é entendida como o caráter supremo de um poder, no sentido de que dito poder não admite nenhum outro, nem acima nem concorrendo com ele.

Foi Jean Bodin (1530-1590) quem pela primeira vez destacou a importância da soberania na formação do Estado moderno, fixando e assinalando sua natureza, essência e fundamento, assim como suas características e atribuições. Com efeito, para Bodin a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma república cuja qualidade e atributo primordial é o poder de dar leis, anulá-las e interpretá-las sem limitação e nenhum obstáculo.

Com Rousseau (1712-1778) o termo *soberania* se democratiza através do conceito de vontade geral. E, não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, jamais deverá alienar-se, e o soberano, que não é mais que um ser coletivo, não pode ser representado senão por ele mesmo: o poder se transmite, mas nunca a vontade. Desse modo Rousseau afirma que a soberania reside no povo, e não em seus representantes.

Sob estes conceitos, é inegável que o termo *soberania* se circunscreve no âmbito dos estudos do exercício e distribuição do poder, sendo por isso necessário que no presente capítulo nos aprofundemos em verificar a sua essência, natureza, características e implicações na estrutura e organização do poder estatal.

A partir da delimitação obrigatória, se estabelecerão as características da soberania interna e da soberania externa, analisando como as mudanças que ocorreram no nível internacional fazem que no presente o conceito de soberania externa tenha que ser discutido, e talvez substituído, por uma soberania compartilhada, pois em sentido estrito todos os países estão vinculados por relações de interde-

pendência. Assim a condição estatal soberana, hoje em dia, procura se reforçar no âmbito interno, constituindo um conjunto de estratégias dirigidas à preservação do próprio Estado.

5.1 A ideia de soberania

O conceito de soberania foi forjado historicamente tendo como referência a independência do poder do Estado. O processo histórico da afirmação da soberania, que se iniciou e se desenvolveu no final da Idade Média, significou a afirmação da independência do poder real diante dos três poderes que o combatiam: o poder do Sacro Império Romano Germânico, o da Igreja e os poderes feudais.

A soberania exprime o mais alto poder do Estado, a qualidade do poder supremo (*suprema potestas*), e se apresenta com duas formas distintas: a interna e a externa. A soberania interna significa o *imperium* que o Estado exerce sobre o território e a população, “bem como a superioridade do poder político frente aos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma mediata e imediata”. Por outro lado, “a soberania externa é manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados”.¹

A soberania se apresenta como um processo histórico de luta de poderes no qual se afirma a unidade do reino, matriz do Estado moderno, seu caráter de independência e de autonomia, tanto diante dos poderes internos como dos externos. O conceito de soberania surge historicamente como a afirmação da independência do poder do rei diante dessas três esferas de poder. Em primeiro lugar, o poder da Igreja, que pretendia subordinar o poder temporal do rei ao poder papal. Em segundo lugar, o poder do Império, que pretendia tornar o rei dependente do imperador pelo vínculo de vassalagem. E em terceiro lugar, os poderes feudais, que no interior do reino buscavam se afirmar perante o poder real. A afirmação do poder real como esfera própria, autônoma e independente conduz historicamente ao conceito de soberania.

Neste sentido, afirma-se que o poder do rei é originário, ou seja, é um poder não delegado, que não foi recebido de outro; o que implica sua natureza de poder perpétuo e absoluto, com a especial função de ditar leis.

O conceito de soberania responde, pois, à necessidade de colocar em destaque que o Estado, como forma de sociedade política, é uma realidade que descansa em si mesma; dotado de poder originário, irresistível, independente, absoluto e perpétuo. Como afirma Jellinek, “a soberania é, em sua origem histórica, uma concepção de índole política, que somente mais tarde se condensou em uma de

¹ Bonavides (1972), p. 112.

índole jurídica".² Logo, deve-se "ter presente que a soberania é um conceito jurídico, e que assim tem sido considerado inclusive pela escola do direito natural. A independência do poder do Estado de toda outra atividade sempre se considerou como uma independência jurídica, mas não como uma independência real".³

Basicamente há três ideias implícitas no conceito de soberania: a supremacia jurídica, a autonomia do poder e a fonte originária desse poder.

Supremacia jurídica

A soberania jurídica destaca a primazia da ordem jurídica sobre toda outra ordem de direito nela envolvida. Destaca-se que toda ordenação jurídica integrada em uma ordem soberana está submetida a uma ordem jurídica fundamental. Por exemplo, o questionamento da soberania estatal na ordem internacional deve-se à afirmação de que supremacia corresponde à ordem jurídica internacional e não àquela criada, mantida e executada por cada um dos Estados; o que significaria um deslocamento da ideia de supremacia jurídica do Estado à ordem internacional, não colocando em xeque a ideia de soberania, mas transferindo-a à comunidade internacional. É claro que esta ideia está em discussão; o que ainda hoje predomina é a supremacia da ordem jurídica criada pelos Estados, embora, como veremos, esta vem sendo constantemente colocada em xeque.

Autonomia do poder

A soberania política destaca o monopólio por parte do Estado de todo poder e força que gera uma coação incondicional, dentro dos limites de sua competência, e com a qual se afirma a soberania política do Estado como poder irresistível; é uma autonomia do poder, na qual este não seja delegado, mas supremo em seu âmbito de atuação. É afirmação da independência do Estado perante outros poderes. Em relação ao exemplo anterior, pode-se aceitar a possibilidade de uma ordem jurídica de caráter internacional e, no entanto, pode-se afirmar a independência e autonomia da soberania política do Estado.

Fonte originária do poder

Aqui se considera a soberania relacionada com a origem, fonte primária do poder. A afirmação da soberania do monarca implicava torná-lo o centro e origem do poder. Quando, ao se discutir o regime político, se questiona a quem corresponde a soberania, se ao monarca ou ao povo, o que se discute é a fonte ou

² Jellinek (2000), p. 401.

³ Jellinek (2000), p. 433.

origem do poder. A soberania popular significa que dentro de determinado ordenamento político nenhum órgão, função ou instância tem legitimidade se não é constituído ou derivado da vontade soberana do povo.

5.2 A evolução histórica do conceito de soberania

A origem da ideia de soberania pode ser encontrada no século XIII, no mesmo período em que se configuravam alguns elementos do Estado, mas foi na França no século XIV que se expressou com maior clareza na luta pela independência em relação ao Papado e o Império, e seu pleno desenvolvimento ocorreu na Idade Moderna quando as monarquias absolutistas consolidaram seu poder.

Do modo como surgiu, a teoria era adequada à realidade do Estado absolutista e ao seu pressuposto fundamental de autoridade do rei. “Essa premissa da autoridade real expressava-se no conceito de que o rei mandava, e o povo obedecia, e de que o rei não devia obediência a ninguém.” É a doutrina característica dos Estados absolutistas surgidos nos séculos XVI e XVII. “Em sua origem, foi um protesto contra as tentativas de limitar os poderes desses Estados, um protesto contra as pretensões do Império e contra as pretensões políticas da Igreja Católica Romana.” O mundo, a partir daí, “passou a ser considerado como dividido em Estados isolados independentes, sem lei nem autoridade sobre eles”.⁴

Para Jellinek a Antiguidade não chegou a um conhecimento do conceito de soberania porque lhe faltava “a oposição do poder do Estado a outros poderes”, que é o fator determinante para que tenha surgido.⁵ De fato, a formação do Estado moderno ocorreu após um longo processo em que teve que lutar e prevalecer sobre três poderes, dois externos – a igreja e o Sacro Império Romano Germânico – e outro interno, constituído pelos senhores feudais, as corporações e as cidades livres que viam o Estado como mais um feudo.

Somente com o aumento da submissão dos senhores feudais ao poder real é que este consolida sua dominação adquirindo o poder supremo de justiça, assumindo o poder legislativo e de polícia, convertendo-se, assim, no final do século XIII, em soberano de todo o reino. Nesta etapa, cresceu em importância o trabalho dos legisladores na luta pela unidade do Estado, afirmando a soberania real, que de superior – que é um grau comparativo – torna-se suprema – que é um grau absoluto. O Estado passava assim a ser dominante no interior e independente no exterior. No século XV, somente eram consideradas repúblicas as comunidades políticas que não reconheciam nenhum superior, rechaçando qualquer subordinação, quer seja ao Sacro Império, ao poder papal ou a outra comunidade política.

⁴ Lindsay (1964), p. 124.

⁵ Jellinek (2000), p. 405.

O poder estatal, portanto, se afirma ao monopolizar os poderes antes dispersos nos grupos e entidades infraestatais, e ao afirmar-se diante das forças supraestatais representadas pelo Sacro Império Romano e a Igreja. Esse processo, a partir do século XIV, destaca-se por um claro enriquecimento do conteúdo político estatal.

O primeiro grande fenômeno neste processo está na constituição das igrejas nacionais, que é anterior à Reforma Protestante, mas se acentua com esta. A aspiração de independência diante de Roma, como centro mundial, era um processo avançado na Inglaterra, França e Espanha antes da ocorrência da Reforma, que o precipitou e concretizou historicamente.

Este é um processo que pode caracterizar-se como a afirmação do poder em relação a entidades supranacionais, e como um processo de monopolização dos poderes interiores. Nos séculos XVII e XVIII, o Estado se envolve também no campo da economia, constitui as alfândegas, estabelece indústrias e até trava guerras econômicas. A economia nesses séculos passa a ser uma economia organizada a partir do Estado e pelo Estado; essa intervenção leva ao mercantilismo.

Em termos gerais, pode-se dizer que, neste processo de afirmação do Estado, este realiza um processo de expropriação política, de nacionalização do poder, que leva a monopolização e concentração de toda força e poder da sociedade nas mãos desta entidade personalizada, naquele momento, no monarca absoluto. Num momento posterior, o poder se transfere à nação, e cria um instrumento independente, supremo e unificado, que é o Estado como sujeito despersonalizado do poder. O processo de criação do fisco, do exército, do corpo de funcionários expressa com clareza a concentração de poder que é atribuído não a uma pessoa, mas a uma entidade que se destaca da sociedade e se constitui em Estado.

Neste processo, ocorre a institucionalização do Estado; ou seja, o poder encarnado na pessoa do rei é transferido ao corpo político. No final do século XVI e início do XVII, a concepção da soberania se afirma no pensamento político, como a idéia de um poder supremo e único no interior de cada Estado e independente em relação a outros na comunidade de nações.

5.3 A teoria da soberania

A elaboração do conceito se deveu aos esforços de diferentes pensadores, mas a sistematização e clareza de seu conteúdo foi obra de dois grandes intelectos: quanto ao aspecto interno da soberania, ou seja, a relação do Estado com seus súditos, constituiu o conteúdo das preocupações de Jean Bodin; e quanto ao aspecto externo da soberania, a relação de um Estado com os demais foi a motivação principal de Hugo Grocio.⁶

⁶ Ver Gettell (1937), p. 296-301.

A teoria moderna da soberania aparece com a formação do Estado nacional e a centralização política da monarquia, que estende seu poder supremo sobre a nobreza e o clero, livrando-se da dependência do Papado e criando e afirmando a lei. Neste processo, há união e integração no interior dos reinos e se reduz e se unifica, dentro de um sistema político, a heterogeneidade confusa de direitos e isenções feudais eclesiásticas. Este foi um processo promovido pelas monarquias absolutistas e nacionais.

O Estado francês do século XVI é um exemplo importante desse processo, em que o monarca consolida o Estado e fortalece sua autoridade; é neste contexto que um escritor francês, Jean Bodin, coloca na soberania o caráter essencial do Estado e encarna este poder na pessoa do rei.

Dificuldades semelhantes surgem quando se procura definir a teoria da independência externa e a igualdade jurídica dos Estados nas relações internacionais. O Papado e o Sacro Império Romano Germânico aspiram à dominação universal e não reconhecem nenhum outro sistema, nem personalidade política. A concepção da unidade do mundo ainda se faz presente e prejudica o desenvolvimento dos Estados independentes e soberanos. Para que se admita a existência de relações internacionais entre um grupo de Estados e para chegar à formação de um corpo de direito internacional, é necessário que se reconheça a realidade de Estados centralizados, livres e independentes de toda sujeição externa. As guerras internacionais e as rivalidades comerciais e coloniais do século XVI aceleraram este processo. O reconhecimento do caráter secular do Estado, ou pelo menos das diferentes religiões nos Estados europeus, provoca o desaparecimento da unidade política universal pretendida.

Ao terminar o século XVI, o desenvolvimento político da Europa alcança uma etapa em que se torna necessária uma nova construção doutrinária para definir a unidade interna e a igualdade jurídica no exterior dos Estados. A Holanda constituía um pequeno Estado, essencialmente interessado na liberdade de comércio e na paz, preocupado em defender sua independência em relação aos vizinhos poderosos e de limitar, juridicamente, os problemas causados pela guerra. Nesse país é que Hugo Grocio apresenta um sistema relacionado com a soberania externa dos Estados e ao direito internacional.

A partir da obra de Grocio, as idéias de que cada Estado tem que desfrutar de liberdade plena em seu âmbito peculiar e próprio; de que cada Estado pode entrar em relações com outros, sujeitos a regulamentação jurídica; e o princípio de que nenhum Estado possa ser tão forte que constitua séria ameaça para a independência dos demais constituíram então a base da política europeia.

5.4 A soberania, o poder político e o Estado

A concepção moderna de soberania, proposta por Bodin, é de natureza pessoal e subjetiva. Segundo ele, “República é um governo de várias famílias e

do que lhes é comum, com poder soberano".⁷ O soberano é quem decide qual é a idéia de direito válida na coletividade. E este pode ser um indivíduo, "pode ser também uma classe da nação" ou pode ser a nação inteira.⁸

Assim, este poder subjetivo na república se assenta sobre o princípio, numa aristocracia ou no povo e tem caráter ilimitado, pois está "acima das leis", sendo que se submete somente à lei divina e natural, bem como "às leis que concernem ao estado e à fundação do reino" e aos "contratos feitos por ele, tanto com seus súditos como com os estrangeiros".⁹

No entanto, Bodin tem nítida preferência pelo tipo de república governada por um príncipe, como afirma explicitamente: "em se tratando de mandar, um somente o fará melhor".¹⁰

Bodin destaca o conteúdo da soberania ao assinalar seus atributos:¹¹

1. dar leis a todos em geral e a cada um em particular;
2. declarar a guerra ou negociar a paz;
3. instituir as magistraturas;
4. o direito de constituir-se em última instância;
5. conceder graça aos condenados acima das sentenças e contra o rigor das leis;
6. o direito de mandar cunhar moedas;
7. dispor sobre as medidas e os pesos;
8. o direito de onerar com impostos e contribuições ou de eximi-los.

Outras das características do Estado que deve ser destacada é a sua auto-limitação pelo direito, pois é essencial que integre uma ordem jurídica, tanto no plano interno, no qual assegura o império da lei, quanto no externo, onde sua vontade soberana se expressa com base no direito internacional público.

Num resumo, e simplificação, da evolução histórica do conceito de soberania, podemos concluir que parte de uma concepção subjetiva, personalizada no princípio como soberano absoluto, e mais tarde na nação e no povo, e se instala depois na personalidade do Estado, para finalmente adquirir caráter impersonal e objetivo, que é expressado pelo direito ao afirmar-se a soberania da Constituição. Nesse sentido, a soberania representa, nesse processo, a supremacia necessária para que o Estado possa concretizar sua finalidade de obter o bem comum.

⁷ Bodin (1986), p. 11.

⁸ Burdeau (2005), p. 46.

⁹ Bodin (1986), p. 11.

¹⁰ Bodin (1986), p. 4.

¹¹ Bodin (1986), p. 65 e seguintes.

Jean Bodin

A formulação da doutrina da soberania deveu-se, essencialmente, a Jean Bodin (1530-1596). Sua obra mais marcante do ponto de vista da teoria política é *Os seis livros da república*, escrito em 1576. Buscava, assim como outros intelectuais de sua época, a restauração da paz e a ordem, e para tanto julgava que a prosperidade da França dependia do desaparecimento das disputas religiosas, das lutas políticas e do estabelecimento de uma monarquia forte e poderosa. De acordo com estes objetivos, defendeu a tolerância religiosa e a supremacia do rei na organização política. Buscou construir uma teoria do Estado que servisse de estrutura jurídica à soberania territorial e nacional que tinha seu auge na França.¹²

Bodin sustentou que o poder soberano era condição necessária para a existência do Estado e que é precisamente a qualidade soberana do poder que diferencia o Estado de outros grupos sociais. O conceito de soberania foi formulado por Bodin na segunda metade do século XVI e se revelou como o meio mais adequado para justificar a submissão dos súditos ao monarca e a integração dos diferentes centros de poder feudal em um só.

Em meio às guerras civis e religiosas que ocorriam na França no século XVI, Bodin observa que só o monarca pode garantir a paz e a ordem. Sua teoria visa à consolidação da autoridade da monarquia e a torná-la centro da unidade estatal, acima das unidades intermediárias e das divisões religiosas e partidárias da época. Para ele, é necessário dotar a monarquia de um poder excludente de qualquer vontade, ao qual denomina soberania. Bodin, na sua obra *Os seis livros da república*, define a soberania como “o poder absoluto e perpétuo de uma República”, ou seja o poder soberano é um poder não delegado e inalienável. É um poder que não está submetido a limitações temporais, nem às leis, porque o soberano é a fonte do direito.

Pelo seu rigor metodológico, Bodin pode ser considerado um cientista no campo da política que baseia suas conclusões no estudo e na observação. Em seus estudos aplicou o método histórico e comparativo ao campo da jurisprudência. Julga que as teorias políticas têm que obter informações da análise histórica: as instituições políticas devem ser estudadas através de seu desenvolvimento e é necessária a comparação entre dos sistemas políticos e legais de diferentes tipos e períodos.

Bodin se interessa, também, pelos princípios gerais da filosofia política e pelos trabalhos executados pelos políticos na prática. Diferencia direito e moral, sem contudo separar completamente esses dois conceitos. Para ele, a justiça e o direito, de acordo com as normas éticas, são postulados essenciais da ciência política. Admite a existência de uma lei natural que condiciona todas as relações humanas e é identificada com as normas éticas. Mesmo os soberanos estão sujeitos a esses princípios e a atividade dos governos tem que dirigir-se à obtenção de um

¹² Ver Gettell (1937), p. 301-308.

fim moral. A prosperidade do Estado tem que ser alcançada, assim como a felicidade dos indivíduos, de acordo com os fins éticos e racionais.

De acordo com Bodin, sendo a família o elemento primário do Estado, a comunidade política de cidadãos se forma com os chefes de família. E quanto ao exercício da cidadania, considera que há diferentes tipos de cidadãos, com diversos privilégios e direitos, embora num ponto sejam todos iguais: na subordinação comum ao poder político que rege a vida do Estado. Um cidadão nesse sentido poderia ser definido como “um indivíduo livre que está submetido a um poder soberano”. Nesse sentido, a característica da cidadania está centrada na subordinação ao Estado; o reconhecimento de uma autoridade suprema e comum é o fator essencial da organização política.

Assim, Bodin chega à concepção central de sua teoria, a doutrina da soberania, a qual define como um poder supremo que reina sobre súditos e cidadãos. A formação da lei é a função principal da soberania. Como o soberano cria o direito, não pode estar submetido a nenhum vínculo legal. O conceito de soberania envolve um poder supremo, perpétuo, legal e onipotente. No entanto, posteriormente, admite algumas limitações a este poder, originadas da lei divina e do direito natural, e dos deveres morais que nascem da obediência aos tratados com outros soberanos e dos contratos com seus próprios súditos.

Bodin tende a inclinar-se pela monarquia absolutista, em que a autoridade do soberano provenha de Deus. Ele diferencia entre Estado e governo, defendendo que a característica do Estado reside na posse da soberania e a forma de governo depende do sistema adotado pelo soberano para exercer sua função. Assim, os Estados podem ser monárquicos, aristocráticos ou democráticos, conforme o poder seja exercido por uma pessoa, uma minoria ou uma maioria de cidadãos.

As teorias de Bodin exercearam bastante influência no pensamento de sua época na França e na Inglaterra, fortalecendo a posição daqueles que defendiam o monarca francês dos ataques do papa, e ele manifestou a opinião de que a soberania na Inglaterra era uma qualidade do rei; sua concepção de soberania é a que, em sua essência, predomina até os nossos dias.

5.5 A soberania nacional no plano externo

A grande contribuição de Hugo Grocio (1583-1645) à doutrina da soberania se deu no plano das relações entre os Estados, influenciando as posições assumidas no congresso internacional que promoveu a Paz de Westfália em 1648 e que estabeleceu os princípios básicos das relações internacionais que se encontram em sua maior parte válidos até os dias atuais. Os pontos principais da doutrina de Grocio são monarquia absoluta, soberania territorial e igualdade entre os Estados, e foram estes tópicos que exerceram maior influência no congresso internacional que resultou na Paz de Westfália.

Grocio foi um jurista holandês que expôs seu pensamento político nas obras *De jure belli ac pacis* (1625) e *Mare liberum* (1609). Seus trabalhos tiveram grande difusão e influência, que se devem, em primeiro lugar, à reputação científica do autor e, em segundo lugar, ao caráter sistemático de suas doutrinas e à diferenciação que faz entre o direito internacional, a moral e a jurisprudência.¹³

Durante sua vida, ocorreram vários eventos que influenciaram o pensamento de Grocio, entre os quais: as lutas civis na França, os distúrbios políticos e religiosos da Inglaterra e da Holanda, a última parte da guerra das Províncias Unidas contra a Espanha, e a primeira etapa da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), que envolveu a maioria dos reinos europeus daquela época. Observando esses eventos e desejando restaurar a paz e defender sua terra natal, escreve *De jure belli ac pacis* para demonstrar que existe entre as nações um direito comum, tanto na guerra quanto na paz. Com este objetivo, faz uma análise do *jus gentium*¹⁴ e do direito natural como sistemas legais de validade universal. Além disso, pesquisa o caráter e a base da soberania do Estado, para determinar quem pode se constituir em parte numa guerra. Suas teorias políticas, portanto, estão baseadas principalmente no direito natural, no direito das gentes e na soberania dos Estados.

Um de seus outros livros, *Mare liberum*, foi escrito devido às disputas entre a Holanda e Portugal, quando este país pretendia exercer, exclusivamente, sua jurisdição sobre o comércio e a navegação com o Oriente.

Grocio desenvolve e amplia o conteúdo do *jus gentium*, e busca transformar o conceito, de regras comuns aos povos, em consideração jurídica de normas que regem a comunicação entre as nações. Estuda todas as questões que integram o campo do direito internacional, entre outras: os problemas referentes à natureza e às causas da guerra justa; os procedimentos para romper as hostilidades; os efeitos da guerra na propriedade e nas pessoas; o direito de expansão territorial; aposição dos povos civilizados em relação aos povos incultos; a escravidão e outros problemas do mesmo tipo.

Para Grocio, o Estado é uma sociedade perfeita de homens livres que tem por objeto a regulação do direito e o bem-estar comum. A soberania, para ele, é o supremo poder político que é exercido por uma pessoa determinada, cujos atos são indiscutivelmente legais diante de qualquer vontade humana. Combate as doutrinas da soberania popular, que considerou responsáveis pela maior parte das lutas políticas e turbulências da época. Considera que o povo tem o direito de eleger seu governo; mas a partir do momento em que realizou sua escolha tem o dever de obediência. Nesse sentido, repudia principalmente o direito de resistência.

¹³ Gettell (1937), p. 313-318.

¹⁴ *Jus gentium* (direito das gentes) constitui parte do Direito Romano privado que disciplinava as relações particulares entre cidadãos romanos e estrangeiros.

O principal mérito de Grocio está em ter criado um sistema de direitos e obrigações jurídicas, que são aplicáveis às relações entre os Estados, sob a proteção e sanção do direito natural, num tempo em que haviam desaparecido a unidade europeia e a proteção religiosa de uma moral universal. Tornou-se o Estado soberano, na comunidade dos povos, a unidade básica do internacionalismo, contrastando com a fraternidade universal dos homens, predominante no período medieval.

Hugo Grocio. A independência dos Estados

Atualmente, a qualidade soberana do poder do Estado se projeta no plano externo, no sistema internacional, como soberania externa ou mais apropriadamente como independência. Esta é uma propriedade que encontra reconhecimento jurídico nos estatutos das organizações interestatais de caráter geral, como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Organização dos Estados Americanos (OEA).

A Carta das Nações Unidas, no artigo 2, primeiro parágrafo, de seus Estatutos, consagra que “a Organização está baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”. Este reconhecimento da soberania dos Estados se reforça no sétimo parágrafo do mesmo artigo 2, ao declarar que “nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta”.¹⁵

A ONU não se constitui num órgão acima dos Estados, mas constitui-se numa associação destes que a integram em caráter de igualdade, sendo respeitada desse modo a soberania estatal que se constitui no poder supremo em seu território. Integram a ONU somente Estados soberanos; comunidades que dispõem de poder político e algum tipo de governo não são aceitas na organização pelo critério da soberania. O povo palestino, por exemplo, dispõe de um governo, a Autoridade Palestina, porém não possui soberania sobre seu território. Atualmente a ONU é constituída por 192 Estados soberanos.

No direito fundamental de independência dos Estados, estão contidas a exclusividade, a autonomia e a competência plena, que no plano interno se expressam como soberania e no plano externo implicam o livre exercício de direitos baseado na interdependência, que é o resultado da existência de um sistema internacional.

Baseado no caráter da exclusividade de sua competência, o Estado tem dentro de seu território o monopólio do uso legítimo da força, exercendo desse modo seu poder constitucional, legislativo, jurídico e administrativo. Como consequência, qualquer ato realizado por um Estado no território de outro implica violação da soberania, configurando-se portanto um delito.

¹⁵ Cf. Carta das Nações Unidas, disponível em: <www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>.

Do direito fundamental de independência dos Estados decorre o princípio de não intervenção. A intervenção, quer seja individual ou coletiva, configura uma ingerência ilícita.

5.6 Soberania e território

O modo como se afirma o poder do Estado exige a não interferência de outros poderes, independentes ou soberanos, pois dentro de um Estado determinando a centralização e o monopólio do poder são condições indispensáveis de sua existência. Nesse sentido, sendo o território um dos aspectos que apresentam clareza e delimitação clara, constitui o âmbito de atuação do Estado no que tange à execução de suas funções, pois constitui um fator essencial para o exercício de sua atividade social.

O fato a ser destacado é que a soberania somente existe na medida em que se atribui, com caráter exclusivo, a esfera territorial onde o poder é exercido. Isto mostra o caráter essencial de territorialidade da soberania e a importância que assumem, quando da criação de um novo Estado, a autonomia e a independência. Este caráter territorial da soberania se manifesta também na participação que o território tem na distribuição das funções e competências que implica o próprio exercício do poder. É aqui que é possível a diferenciação entre as formas de Estado e as formas de governo.

Quando se trata de organizar o poder, podem-se adotar dois caminhos distintos. Pode-se fixar um sistema de órgãos que irão exercer as diversas funções do poder, destacando e distribuindo as competências na relação de órgão e função, e teremos assim as diferentes *formas de governo*.

Pode-se, também, organizar o poder do ponto de vista da jurisdição política ou âmbito territorial em que o poder será exercido; neste caso, uma das possibilidades é considerar o território como uma única esfera de competência e que corresponde a um poder centralizado – este é o Estado unitário –; ou pode ser concebido como uma combinação entre competências atribuídas à união e outras competências reconhecidas e assumidas por diferentes partes do território (Províncias, Estados ou Municípios), que possuem alguma autonomia em funções específicas, o que dá origem ao Estado federal. Assim, a organização do poder, através da distribuição territorial das competências, dá origem às *formas de Estado*.

No Estado unitário em sua forma pura, o território se apresenta como uma esfera unificada e jurisdição única de um único organismo. Outra forma de Estado unitário é aquele em que o organismo central pratica a descentralização delegando funções administrativas a outros órgãos, aos quais designa um espaço do território como jurisdição própria, com determinadas competências, mas reservando a si as de caráter político.

As formas de Estado e de governo serão estudadas no Capítulo 6. O que se quer destacar aqui é como a territorialidade da soberania é também um fator de organização do poder.

5.7 Problemas atuais do conceito de soberania

O conceito clássico de soberania está hoje submetido a um processo de questionamentos que apresentam dupla origem: uma de âmbito supranacional e outra infranacional.

A soberania em sua concepção clássica expressa a ideia de que o poder do Estado não é delegado, não deriva de nenhum outro, se origina em si mesmo, é independente, ou seja, é um poder supremo. Atualmente, questiona-se essa concepção, por um lado pela existência de uma ordem internacional e que vem limitando os poderes dos Estados; e, por outro lado, pela crescente importância no cenário global de outros atores políticos, como as cidades, as organizações não governamentais e as empresas.

Um estudo crítico da soberania se torna cada vez mais necessário, atualmente, diante da necessidade e desafios que apresentam os processos de globalização, assim como das mudanças na estrutura das relações internacionais. O fato é que, embora o Estado Nacional continue sendo a forma mais importante de organização política da sociedade internacional e o principal depositário do poder da lei, esse Estado nacional e sua principal característica simbólica, a soberania nacional, estão sendo cada vez mais questionados.

6



AS FUNÇÕES DO ESTADO

Atualmente, as três funções em que se divide o poder do Estado – executiva, legislativa e judiciária – atuam de modo que haja colaboração e ao mesmo tempo um controle recíproco, que garante da forma mais adequada o critério fundamental de evitar a concentração de poder em um único órgão através da divisão de poderes.

Ocorre que com a complexidade maior da sociedade atual há uma evidente necessidade de se aprimorar esse mecanismo. Uma das tendências é incluir junto a essa já tradicional divisão horizontal dos poderes uma divisão vertical consistindo numa descentralização territorial do poder do Estado.

Para que as funções estatais se desenvolvam plenamente, pelo menos três requisitos são necessários: (a) desenvolvimento pleno do Estado de direito, no qual exista segurança jurídica de acordo com as exigências da sociedade; (b) incentivo à participação dos cidadãos no processo político, com a existência de liberdade de expressão, que permita o desenvolvimento pleno das pessoas e dos grupos sociais; (c) que as regras que permitam o funcionamento da sociedade sejam claras e a sua compreensão acessível a todos.

Há uma necessidade urgente de reformar o Estado e suas funções, e o principal desafio que se enfrenta é abri-lo para a sociedade, aperfeiçoar a descentralização e a redistribuição do poder e transformar as questões estatais em assunto público. Ou seja, valorizar a sociedade como sua fonte originária de legitimidade. Isto implica uma mudança profunda na cultura organizacional do Estado. O objetivo é passar de um Estado estruturado com base no princípio autoritário e hierárquico a um sistema pluralista e flexível de tomada de decisões, que incorpore diferentes atores no processo de governança, sem colocar em risco as bases da ordem democrática.

Tem-se que considerar também que o Estado deve garantir maior controle social sobre sua gestão, melhorar os meios e instrumentos que hoje existem de representação política e social e estabelecer outras formas de participação que complementem as existentes, fortalecendo a democracia, descentralizando seu poder com a transferência de responsabilidades e recursos às outras esferas do Estado, incluindo as locais ou municipais.

Um novo Estado deve assumir outras responsabilidades, além de estabelecer novos parâmetros de ação para as suas funções tradicionais. Deve simplificar e tornar eficazes os processos administrativos do setor público e procurar estabelecer a transparência em todos os assuntos públicos, para combater a corrupção e resgatar a confiança e credibilidade da comunidade.

Neste capítulo, abordaremos as funções tradicionais do Estado em sua essência, e o processo histórico de seu surgimento.

6.1 O governo

O governo constitui-se no sujeito principal da ação política. Podemos defini-lo como o conjunto de órgãos estáveis que atualizam, coordenam, instrumentam e orientam a ação política que se expressa como fins do Estado e que se desenvolve no exercício de suas funções básicas: executiva, legislativa e jurídica. De modo geral, denomina-se governo, num sentido mais restrito, ao poder executivo.

Num sentido amplo, podemos conceber o governo como o poder político estabilizado, estruturado e institucionalizado no Estado e que assume a responsabilidade da orientação política geral. O poder tende a estabilizar-se como dominação e se expressa em uma estrutura política institucionalizada, que aparece como uma função política de governo. Podemos entender o modelo institucionalizado de dominação como governo.

Denominamos governantes aos “homens que, tendo recebido competência para gerir os negócios públicos, tomam as decisões iniciais, ou seja, aquelas pelas quais, num ou outro setor de atividade, se acha envolvida a vida nacional. Eles detêm, no Estado, a um só tempo o poder de decidir e o exercício da força coercitiva”. Comparando-os com outros agentes do Estado, “a peculiaridade de sua autoridade é ser incondicional. Com a única ressalva de respeitar seu estatuto condicional, eles podem fazer tudo”.¹

De acordo com Burdeau, “os governantes são investidos de uma dupla qualidade correspondente ao caráter duplo de sua atividade. São ao mesmo tempo os órgãos do Estado e os representantes do soberano”.²

¹ Burdeau (2005), p. 49.

² Burdeau (2005), p.50.

São órgãos do Estado, porque “seus atos só se beneficiam da autoridade que lhes é própria porque são imputados ao próprio Estado. Portanto, é o poder estatal que os governantes exercem. É por ele que suas decisões são juridicamente fundamentadas”. Desse modo, as ordens que dão não encontram justificativa na sua própria vontade, e nem a possibilidade de execução dessas ordens está respaldada em sua força pessoal.³

São representantes do soberano, pois politicamente “os governantes são estabelecidos para fazer que prevaleça a vontade dos que detêm, no Estado, a maior força, ou seja, quer de um monarca, quer de uma classe ou de uma categoria social, quer da nação inteira expressando-se através da opinião pública”. Ao representar essa força política preponderante, “esses indivíduos ou esses grupos detêm a soberania. Podemos dizer, portanto, que os governantes são os agentes do soberano”.⁴

Nesse mesmo sentido, Burdeau, critica aqueles que resumem o fenômeno estatal à realidade da existência dos governantes, que se beneficiam da maior força e exercem em consequência o poder de coerção. Ele considera isso ilusório, pois a realidade nos faz conhecer somente os governantes, no entanto para além destes há um poder que permanece estável, que está acima da vontade dos governantes e que constitui uma autoridade suprema que os designa e, se necessário, poderia destituí-los. “Portanto, é a observação que nos ensina que, no Estado, a totalidade do poder não está concentrada na pessoa dos governantes. Há um soberano que, mesmo não governando sempre efetivamente, não deixa de desempenhar um papel decisivo”; existe um poder do Estado que toma emprestadas a inteligência e a vontade dos governantes, gozando de perfeita autonomia, o que é provado por sua estabilidade.⁵

A estrutura de governo tem um aspecto formal, considerando o aspecto jurídico, enquanto este define os órgãos que o compõem e estabelece as suas competências respectivas. Os atos que são realizados pelos órgãos representativos de governo são imputados ao Estado.

O conjunto dos órgãos de governo formam a unidade de poder do Estado, que os utiliza como meios ou instrumentos e que, portanto, não possuem personalidade própria. Através da competência que lhe foi atribuída, a sua vontade enquanto órgão é de tal modo enquadrada que se não cumpre adequadamente sua função incorre em omissão, se transgride as normas de sua competência incorre em desvio de poder, e se ultrapassa as esferas de sua função (ou competência) cai no vício de excesso de poder.

Os órgãos de governo podem ser classificados, por sua origem ou hierarquia, em constitucionais e subordinados. Na primeira categoria (constitucionais),

³ Burdeau (2005), p. 51.

⁴ Burdeau (2005), p. 51.

⁵ Burdeau (2005), p. 45.

encontram-se aqueles que estão investidos pela Constituição com a capacidade de direção, e que possuem o poder de decidir. Na segunda categoria estão os órgãos que não se originam diretamente da Constituição e cuja ação se desenvolve na transmissão e execução das decisões.

Pelas funções que cumprem os órgãos de governo, podem ser: legislativo, executivo e judiciário. Jellinek considera as três funções materiais do Estado: o Legislativo, o Jurídico e a Administração.⁶

6.2 O princípio da divisão de poderes

A principal característica do Estado de direito é a “divisão horizontal de poderes”, ou seja, a distribuição de atribuições a órgãos de uma mesma categoria dentro da ordem constitucional. Se não existe equilíbrio teórico e prático entre os órgãos que constituem o Estado, ou se algum prevalece em termos de atribuições no exercício objetivo do poder do Estado, então não existe Estado de direito.

O Parlamento cumpre uma função essencial no Estado de direito. Garante, em primeiro lugar, a “legalidade” das normas, ou seja, debate, votação e expedição da lei com base nas atribuições constitucionais recebidas por esta instituição. A teoria da representação política assegura que as normas sejam expedidas pelo órgão que tem esta função explícita; o Executivo somente poderá exercer esta função por tempo determinado, e em temas específicos (como os decretos-leis); e suas ações “legislativas”, para continuarem a ter efeito, deverão obter aprovação do Parlamento.

Por seu lado, o Executivo tem força e identidade próprias, assim como recursos constitucionais que lhe permitem estabelecer uma relação equilibrada com o Parlamento. Estas relações dependem do tipo de regime político adotado, pois serão diferentes num sistema presidencial e num sistema parlamentarista.

A ideia atual que prevalece da doutrina da divisão dos poderes se deve a Montesquieu, que a apresenta no *O espírito das leis* (1748). Sua ideia está baseada na elaboração de um instrumento através do qual o Estado se autolimita no exercício do poder, limitação que tem como último objetivo a obtenção da máxima liberdade para os indivíduos.

O conteúdo material da doutrina da divisão dos poderes não surge no momento histórico vivido por Montesquieu; seus antecedentes podem ser encontrados em Aristóteles, Maquiavel e Bodin, e o precursor imediato dessa teoria é Locke, que se ocupou da divisão de poder em seus textos. Para Locke, em todo Estado existe um poder legislativo que detém a supremacia da comunidade; um poder executivo, subordinado ao anterior, que se ocupa da aplicação prática das

⁶ Jellinek (2000), p. 540.

leis; e um terceiro poder que denomina federativo, cuja incumbência seria encarregar-se das relações exteriores da comunidade política. Para Locke, o poder executivo e o federativo normalmente estariam nas mesmas mãos, enquanto o legislativo e o executivo se encontrariam separados.

A doutrina da divisão de poderes baseada na que foi formulada por Montesquieu considera que a atuação do Estado sobre a comunidade pública se manifesta em três funções básicas:

- a) estabelecimento de distintas normas às quais devem acomodar sua conduta os integrantes da comunidade, normas que se destaquem pela generalidade e obrigatoriedade, se codifiquem de modo abstrato e impessoal e não para resolver um caso concreto (funções que cabem ao poder legislativo);
- b) execução dessas normas, pois manifestam a vontade do Estado (função exercida pelo poder executivo);
- c) a jurisdição ou função de resolver conflitos que podem ocorrer entre os diferentes componentes da comunidade ou entre estes e a própria comunidade (função do poder judiciário).

Essa doutrina formulada por Montesquieu se baseia em dois postulados:

- cada uma das funções fundamentais do Estado – legislativa, executiva e judicial – tem que ser exercida por um titular diferente, não podendo concentrar-se numa só pessoa ou órgão mais de uma das funções citadas;
- os três poderes resultantes, com seu âmbito de competência própria, ficam vinculados entre si, reciprocamente, através de meios de ação também recíprocos.

A doutrina de Montesquieu tem como finalidade principal a obtenção e manutenção da liberdade política, sendo que, segundo ele, o pior inimigo da mesma é o poder, que deriva em abuso, e por isso torna-se imprescindível dividi-lo. Quanto o poder executivo e o legislativo se reúnem numa mesma pessoa ou órgão, não há liberdade. Também não há liberdade se o poder de julgar não está bem desvinculado do legislativo e do executivo.

Estes três poderes não se encontram isolados, mas reciprocamente unidos através da possibilidade de intervir na atuação dos demais, quando estes abusarem do exercício de suas respectivas competências; os três poderes dispõem de meios de fiscalização e de voto sobre os demais.

Para Immanuel Kant, os três poderes se complementam entre si para a organização perfeita da constituição do Estado. “Um poder não pode usurpar a função do outro. Assim a vontade do legislador é irrepreensível, a do poder executivo é irresistível e a sentença do juiz supremo é sem apelação.” Segundo ele, apesar de a reunião desses poderes representar a salvação do Estado, isso não significa que represente a felicidade dos cidadãos, uma vez que ela pode ser encontrada até mesmo em governos despóticos ou ainda no próprio estado

de natureza. É o imperativo categórico da razão que obriga a aspirar a um Estado de direito.⁷

Há uma interpretação propondo que à lista clássica dos três poderes citados se inclua um quarto, que é o *poder constituinte*, que tem a função de dotar a comunidade política de estrutura constitucional e revisá-la quando for necessário; e os três poderes (legislativo, executivo e judiciário) seriam os *poderes constituídos* criados pela Constituição.

6.3 A função legislativa

Atende ao objetivo de sancionar e promulgar as normas estabelecidas pela autoridade pública. Segundo a hierarquia normativa proposta por Kelsen, ocupa um nível de superioridade imediatamente inferior ao da lei fundamental ou Constituição, a cujo ordenamento deve ajustar-se, para que a lei não seja considerada inconstitucional, dentro de certa margem de discricionariedade própria da ação política como atividade livre, não regulada.⁸ Para Jellinek, “esta atividade livre se encontra em todas as funções materiais do Estado que apareceram separadamente na história. Nada é possível sem ela, e seu mais amplo campo de ação aparece na atividade legislativa, a qual, conforme sua natureza, deve gozar da mais ampla liberdade”.⁹

No processo político, a legislação tem um papel que varia em importância, dependendo do tipo de sistema político. Nos Estados democráticos modernos, baseados na legalidade estrita, a função legislativa constitui um meio eficiente para realizar mudanças sociais, de forma pacífica, de acordo com o direito, através da revisão, modificação e sanção de leis. As mudanças baseadas na legislação, onde vigora o Estado de direito, contam com apoio da comunidade, que se sente representada nos órgãos de governo.

O processo legislativo

O processo legislativo se desenvolve em diversas etapas: inicial, reunião e obtenção de informações, formulação de alternativas, deliberação e decisão.

a) Fase inicial

Nesta fase, há um aspecto formal e outro informal que pode dar início ao processo legislativo. O aspecto formal é o que tem origem nos órgãos do Estado: executivo, legislativo, consultivos (conselhos econômicos, sociais etc.), ou através do reconhecimento institucional da iniciativa popular.

⁷ Kant (1993), p. 155-158.

⁸ Kelsen (2005), p. 18-24.

⁹ Jellinek (2000), p. 545.

Em termos informais, a origem está vinculada à iniciativa da comunidade, que apresenta, com situações e problemas concretos, suas necessidades e interesses, suas opiniões e valores, através dos grupos de interesse, os partidos políticos, as lideranças sociais e os representantes eleitos.

b) Fase de reunião e obtenção de informações

Nesta segunda fase, a obtenção de dados e consultas pode também ocorrer por canais informais, quer seja durante todo o curso do processo legislativo ou durante as eleições. Mas também assume formas institucionais, mais formais, como as comissões parlamentares que reúnem legisladores especializados em determinadas matérias, que apresentam maior facilidade para o recolhimento de informações, dados e consultas específicas, principalmente utilizando sua própria estrutura partidária e mantendo contato com os grupos de interesse.

Devido a sua organização ministerial e ao aparato burocrático que possui, o Executivo conta com uma base institucional bastante ampla, e que pode ser eficiente para reunir informações e dados que possam contribuir para preparar os projetos de lei.

Deve-se alertar que este processo ocorre em condições ideais. Nem sempre ele precede a formulação de uma política, escolhida entre alternativas. A proposta política pode surgir sem uma base de informação necessária, e sem consulta à comunidade, derivada em geral de uma burocracia tecnocrática que julga possuir o conhecimento necessário para obter melhores resultados.

c) Fase de formulação de alternativas

Constitui o momento em que ocorre a concentração de forças em apoio a diferentes projetos que envolvem uma matéria específica, buscando provocar modificações ou tentar controlar o debate sobre o assunto em pauta. Essa concentração de forças pode se polarizar em posições antagônicas que buscam dotar a sua vontade particular de expressão normativa através de aprovação de uma lei de seu interesse.

d) Fase da deliberação legislativa

Constitui a parte do processo legislativo que mais se desenvolveu em termos de normas constitucionais e procedimentos parlamentares, sendo estabelecidos os passos necessários para que o projeto de lei se converta em lei vigente.

Nas democracias constitucionais, o caráter público da deliberação coloca o corpo legislativo diante da opinião pública, e constitui um momento em que as diferentes opiniões partidárias se confrontam com suas respectivas plataformas eleitorais.

Desse modo, o debate legislativo constitui um procedimento que tem relação direta com o tipo de sistema político e varia em função dos diversos regimes políticos.

e) A fase de decisão final

Esta é a fase onde ocorre a decisão que se expressa através da sanção da lei, que se concretizou na votação do Parlamento ou Congresso. Uma vez aprovada, a lei exige a intervenção do Executivo, que pode se manifestar através da aprovação, promulgando a lei sancionada; ou pode manifestar-se através de um voto, parcial ou total, que obriga que o projeto de lei volte ao Parlamento ou Congresso para sua revisão; este, por sua vez, pode aceitar as modificações propostas ou pode derrubar o voto, através de uma maioria qualificada.

A última etapa desta fase do processo legislativo consiste na publicação da lei com o objetivo de que passe a vigorar como regra jurídica de caráter obrigatório.

Com a publicação das leis, não se esgota o processo legislativo, pelo menos em seu aspecto político, pois se trata de um processo dinâmico, inserido num processo político mais amplo e que por isso está vinculado a outros subprocessos específicos que integram o sistema político.

É neste momento que se começa a verificar a eficácia da lei ou ato legislativo como norma reguladora de condutas. Ela é um produto do sistema político, e se reintegra nele novamente, seja como apoio específico ao governo no sentido de que a lei atendeu às demandas que lhe deram origem, seja como incremento da demanda, que pode se tornar mais agressiva na medida em que não foi atendida pela lei, considerada como produto ou decisão pública.

6.4 Origem e significado do Parlamento

A adoção da palavra *parlamento* para designar a instituição do Estado que promove reuniões para debates políticos e o estabelecimento de acordos surge do costume medieval, praticado pelo rei, de aconselhar-se com os nobres e reunir-se para deliberar com eles. Conversar entre si e fazer acordos foi convertendo-se lentamente em prerrogativa institucional de um conjunto de pessoas que se reunia para decidir os destinos do reino. Já no século XIII na Inglaterra se começa a usar o termo “Parlamento”; na França os reis chamavam *Parlamento* às assembleias que promoviam com os nobres.

Embora possamos identificar as origens do Parlamento na Antiguidade, com as assembleias populares na Grécia ou os comícios realizados em Roma, é a partir do modelo medieval e sua evolução que se configurará a natureza política do Parlamento, como a instituição do Estado onde se exerce a representação popular e se debate, no sentido de troca de ideias, até chegar a um acordo que se concretiza em lei.

Em síntese, o Parlamento é o órgão do Estado que expressa a soberania do povo e essencialmente da nação, logo seus membros devem ser escolhidos de forma democrática refletindo o pluralismo da base social, da qual adquire sua legiti-

midade de origem. É o órgão que encarna o poder constituído e tem por funções essenciais criar as normas de acordo com os procedimentos estabelecidos pela Constituição, controlar o exercício do poder, fiscalizar os atos do Poder Executivo e exercer a representação política.

A origem do Parlamento pode ser situada na Inglaterra, onde ocorre a primeira experiência de sucesso de uma legislatura no sentido moderno. Esse órgão legislativo do Estado constitucional contemporâneo e as funções que lhe são inerentes se originam da tradição parlamentar inglesa. É um modelo que foi se aperfeiçoando ao longo de séculos.

O modelo nasce, no século XIII, com um tipo de assembleia formada pelos grandes senhores do reino (o *Magnum Concilium*) e que servia de órgão conselheiro do rei em todos os negócios importantes, inclusive assuntos de natureza judicial. A ação empreendida pelos estamentos para imporem seus direitos perante o rei desembocou na assinatura da Magna Carta em 1215, considerada como a antecessora das modernas constituições. Muito embora a Magna Carta lançasse os fundamentos das liberdades públicas inglesas e do governo constitucional, seu significado imediato estava nas limitações impostas pelos nobres ao Rei João. E “as promessas que fez aos nobres não foram extensivas ao povo em geral – servos e camponeses – senão muitos séculos depois”.¹⁰

Alguns capítulos da Carta, principalmente o 39 e 40, expressavam uma aspiração de justiça que perdurou nos séculos seguintes. Para o constitucionalismo moderno, o capítulo 39 pode ser considerado a alma da carta: “nenhum homem livre será preso ou encarcerado ou perderá a posse de seus bens ou proscrito ou desterrado ou de qualquer outro modo castigado, nem haverá mandato contra ele, sem um prévio juízo legal de seus pares ou em virtude da lei do país”.¹¹ E, como consequência direta da Magna Carta na época, o Concílio aumentou seus poderes, incluindo a iniciativa de legislar por meio de petições dirigidas ao monarca.

A Carta foi fruto de árdua negociação feudal, imposta a um rei ditatorial por homens rudes, que se sentiam ofendidos pela independência de poderes do monarca. Mas sua importância não deve ser julgada somente pela limitada separação de poderes original em uma sociedade medieval. Durante os três séculos seguintes todos os ingleses se converteram em homens livres, e portanto entraram na jurisdição daquele corpo legal. A Magna Carta foi um documento decisivo para a história constitucional da Inglaterra. Apesar de algumas modificações posteriores, todas elas destacam o controle sobre o governante pelo poder combinado de muitos homens. Sua promessa de não aplicar-se a força do governo contra nenhum homem livre permanece atual. A Carta chegou a ter vida própria que transcende seu significado original. Ao longo dos séculos foi um símbolo de limitação imposta ao regime autoritário.¹²

¹⁰ Rodee et al. (1977), p. 369.

¹¹ Citado em Sutherland (1972), p. 45.

¹² Sutherland (1972), p. 48.

Até 1258 apareceu pela primeira vez o termo *parlamento*, que substituiu as antigas denominações e foi definido como “o colóquio ocasional sobre os grandes assuntos do reino”. A idéia sobre suas funções passava pelo convite aos condados para enviar dois cavaleiros para que fizessem parte do colóquio, no começo com um papel bastante modesto, escutar e convocar o seu respectivo condado sobre as resoluções adotadas pelo Concílio.

Este Concílio governou por algum tempo a Inglaterra, controlado por Simon de Montfort. O rei Henrique II reagiu diante do aumento do poder do Concílio e, ao enfrentar os barões, foi aprisionado. Simon de Monfort assumiu, então, a ditadura e convocou o Parlamento de Westminster no dia 20 de janeiro de 1265. Esta reunião tem sido considerada como o primeiro Parlamento em sentido moderno. A importância deste Parlamento, denominado “Parlamento Modelo”, está principalmente no seu caráter de assembleia representativa; para ele foram convocados não somente os dignitários da Igreja, os grande senhores e os cavaleiros dos condados, mas também dois representantes de cada cidade e cada burgo.

Sob o reinado de Eduardo I (1272-1307), os poderes do Parlamento aumentaram progressivamente, embora o monarca ainda pudesse estabelecer impostos de modo indireto e conservava intacto seu poder legislativo, que exercia através de ordenanças. Mas se confirmou o direito do Parlamento de consentir os impostos e foi acrescentado o seu direito de petição.

A partir da instalação do Parlamento Modelo, esta instituição se converteu definitivamente no órgão de relação entre o rei e seus súditos, já que nele se encontravam representados os diversos estamentos sociais. O Parlamento desse modo aparece como um corpo diferenciado dos diversos organismos estatais.

Em 1640, ocorreu a Revolução Puritana, que abriu um período de violência e de muita confusão que resultou na abolição da monarquia e da Câmara dos Lores e o estabelecimento de um Estado republicano (1649). Durante o período que vai de 1653 a 1660, a Inglaterra, a Escócia e a Irlanda foram governadas por uma constituição denominada Instrumento de Governo (*Instrument of Government*). O regime que se instalou, tendo Oliver Cromwell como protetor, era conservador e o Parlamento unicameral era eleito apenas pelos grandes proprietários. Com a morte de Cromwell, em 1658, ocorreu um aceleramento do processo de restauração da monarquia, tendência que culminou com a volta da dinastia Stuart, na pessoa de Carlos II, em 1660 e com a instalação de um Parlamento bicameral.¹³

Na restauração monárquica, o rei, embora ainda soberano e em posse efectiva de muitos poderes substanciais, cedeu a base da soberania ao Parlamento e a seus ministros. O irmão e sucessor de Carlos II não sustentou esse acordo, e com sua atitude provocou a Revolução Gloriosa.

Esta revolução ocorreu porque as duas facções que controlavam o Parlamento – *Whigs* e *Tories* – se uniram para fazer frente ao rei, que queria devolver a

¹³ Rodee et al. (1977), p. 370.

Inglaterra ao catolicismo romano. O Parlamento foi dissolvido em julho de 1688. Guilherme III de Orange desembarcou na Inglaterra no dia 5 de novembro, com o país todo em revolta; um parlamento-convenção, diante da fuga do rei, votou em 1689 uma primeira lei modificando a sucessão do trono, a favor de Guilherme e sua esposa Maria, ficando o Poder Executivo com o marido. O *Act of Recognition* (1690) reafirmava que a pretensão ao trono de Guilherme III e Maria, que aceitaram o *Bill of Rights*, não estava fundada nem no direito hereditário, nem no divino, mas decidida pelo Parlamento. “Era derrotado não somente o princípio da monarquia de direito divino, mas também a lei consuetudinária que regulava a sucessão ao trono: se afirmava, assim, a onipotência do Parlamento”.¹⁴

Assim, o processo histórico que tem como origem o modelo medieval e sua evolução, que vai do Parlamento como sede para debater os interesses da nobreza e do clero, mais tarde incluindo os proprietários, até chegar às mudanças que são introduzidas pelo liberalismo, é que configurará a natureza política do Parlamento; ou seja, a instituição do Estado onde se exerce a representação popular e se debatem e se trocam idéias até que se chegue a um acordo que se concretiza na lei.

Em resumo, o Parlamento é o órgão do Estado que expressa a soberania do povo e essencialmente da nação. Para tanto, seus membros são escolhidos numa eleição democrática que reflete o pluralismo da base social, e da qual adquire a legitimidade. Por isso, encarna o poder constituído e tem por funções essenciais expedir normas de acordo com a Constituição, controlar o exercício do poder, fiscalizar os atos do Poder Executivo e exercer representação política.

O Parlamento tem um papel central no sistema político por diversas razões, entre as quais:¹⁵

- a) por não transmitir simplesmente impulsos políticos que tiveram origem em qualquer outra parte, ele produz impulsos políticos na medida em que processa as orientações do eleitorado que representa;
- b) na medida em que comenta e critica ações do governo e os processos sociais em curso, realimenta o eleitorado com informação e, consequentemente, aumenta o conhecimento do povo acerca de questões públicas;
- c) por formar e selecionar líderes, revela indivíduos capazes de equacionar problemas, projetar soluções, influenciar a opinião pública e assumir responsabilidades.

A universalização do Parlamento e sua identificação com a democracia constitui um fato histórico e político da maior importância. Identificado em suas origens modernas com as ideias liberais de separação de poderes e a representação do povo, o Parlamento transcendeu os limites ideológicos de uma concepção e um modelo político de organizar o Estado, para converter-se em uma institui-

¹⁴ Matteucci (1998), p. 143.

¹⁵ Poggi (1981), p. 121.

ção que se adapta a qualquer forma política que se baseie na origem popular do poder. Desse modo, o Parlamento como instituição pode ser encontrado tanto nas monarquias constitucionais (Espanha, Inglaterra, Suécia etc.) e nas democracias liberais, independentemente da forma de seu regime político (Brasil, Argentina, México, Estados Unidos, França etc.) como nos sistemas políticos autoproclamados de comunistas (Cuba, China, Coréia do Norte).

6.5 A função executiva

Esta função, cuja incumbência tem origem na Constituição, comprehende uma atividade tão ampla e complexa como é a administração, pois na verdade ela “jamais é mera execução ou aplicação mecânica de regras gerais a casos particulares, precisamente porque não é exclusivamente atividade autoritária, mas que contém em si atividade social”.¹⁶ De fato, dentro da função executiva, grande parte da doutrina inclui, como suas modalidades, tanto a função administrativa como a de governo.

Trata-se, portanto, de uma função de caráter permanente que possui, portanto, “um campo de livre iniciativa, que pode ser limitado por regras jurídicas, mas cujo conteúdo não é determinado por estas regras”.¹⁷

A administração é o complemento necessário da função de governo. Daí que se pode afirmar que é a configuração da vida pública em seu curso diário e que para a sua execução é necessário contar com certa margem de liberdade.

A administração, enquanto órgão auxiliar do governo, está contida no aparato do Estado, mas também tem seu vínculo com a comunidade através da prestação de serviços. Daí que exerce, também, uma função mediadora entre o político e o social, que pode ser desvirtuada se interferir na função de governo, ascendendo do nível executivo ao nível de controle.

A administração cumpre seu papel por meio da organização estrutural burocrática, que em seu aspecto político tem a função direta de oferecer assessoria técnica à direção e orientação política, através de pareceres e informes e auxiliando na negociação, tanto no plano interno como no externo da realidade política.

No entender de Weber, os funcionários do governo têm grande poder, e “num Estado moderno necessária e inevitavelmente a burocracia realmente governa”, pois o poder é exercido através da rotina da administração. São os funcionários civis “que tomam as decisões sobre todos os nossos problemas e necessidades diárias”.¹⁸

¹⁶ Jellinek (2000), p. 546.

¹⁷ Jellinek (2000), p. 546.

¹⁸ Weber (1974), p. 22.

No que diz respeito ao procedimento executivo, deve-se entender por ele “o processo de execução das leis, dos regulamentos e, em geral, de todas as opções políticas do governo”. Pasquino considera importante o estudo das “relações entre executivo (governo no sentido estrito) e burocracia, mesmo se em muitos casos a atividade desta última é restringida ao âmbito do processo administrativo”. Em resumo, o procedimento executivo seria “um processo complexo em que o governo assumiria o papel de guia e a burocracia um papel de simples atuação”. Ocorre que, “na prática, as relações entre governo e burocracia podem assumir características muito diferentes de acordo com a estabilidade-instabilidade, homogeneidade-heterogeneidade, dinamismo-imobilismo, da estrutura governamental e das modalidades de recrutamento e do grau de preparação e da competência da burocracia”.¹⁹

Uma das características das democracias modernas é a preponderância do Poder Executivo que foi muito bem descrita por Maurice Hauriou: “as matérias governamentais, sempre novas, porque a vida é uma contínua criação do novo, e sempre urgentes, porque sendo sempre de interesse para a boa marcha do Estado não podem esperar, para a sua solução, que haja tempo de deliberar leis, reclamam soluções a empreender. Ora, só o Poder Executivo é um poder empreendedor, porque só ele possui a síntese da concepção, da decisão e da execução”.²⁰

Para Jean-Pierre Lassale, há duas razões principais que parecem poder explicar essa supremacia do Executivo. Uma delas, de natureza técnica, pois o desenvolvimento do intervencionismo e o caráter cada vez mais técnico das decisões políticas levaram a uma concentração do poder em proveito do Executivo. A outra de natureza sociológica, pois a “multiplicação dos meios de comunicação social e o advento da democracia de massas levaram a uma crescente personalização do poder, a qual beneficia principalmente o chefe do Executivo e relega para segundo plano as assembleias parlamentares”.²¹

6.6 A função jurídica

O sistema judiciário (como um complexo de estruturas, de procedimentos e de funções) pode ser visto como um subsistema do sistema político, que tem a função de satisfazer uma das necessidades fundamentais para que este se mantenha: a solução das controvérsias pela aplicação concreta das normas reconhecidas pela sociedade. “O sistema judiciário, nas suas formas mais desenvolvidas, se articula sobre muitas outras estruturas, além dos tribunais, e sobre funções não exclusivamente judiciais.” Podem-se incluir nelas “as estruturas auxiliares dirigidas para a averiguação dos fatos, para a captura de indivíduos procurados e para a detenção de indivíduos julgados culpados de reatos, para a execução de outros

¹⁹ Pasquino (1982), p. 80.

²⁰ Hauriou (1929), citado por Lassale (1977) à p. 73.

²¹ Lassale (1977), p. 73.

tipos de decisão judicial, e para a representação dos interesses públicos”, incluindo o interesse na correta aplicação e manutenção das normas vigentes.²²

Embora do ponto de vista material, por seu conteúdo, a função jurídica seja de natureza executivo-administrativa, sua caracterização exige levar em conta seu aspecto formal no sentido orgânico das condições nas quais se exerce. De fato, no Estado de direito, uma das condições de sua realização é a independência do Poder Judiciário. Nas formas políticas primitivas, a função jurídica precedeu o ordenamento legislativo, embora tivesse sido absorvida pela função executiva exercida por um soberano.

A função jurídica consiste em pronunciar o direito nos casos concretos e litigiosos, de acordo com a ordem jurídica vigente. No entanto, a missão jurídica de pronunciar o direito não se reduz a reconhecer e declarar o direito expresso nas disposições legais, mas implica também cobrir as brechas da legislação (quando a lei se mostra insuficiente, por exemplo) através da criação de um direito jurídico novo, já que a jurisprudência é, também, fonte de direito (embora fonte de direito entre as partes, em casos concretos; e nunca de caráter geral). Neste sentido pode-se admitir que constitui um poder de decisão inicial de criação de direito, semelhante ao Legislativo, mas limitado a casos concretos, específicos.

A faculdade da função jurídica de criar direito para preencher as lacunas da legislação tem um alcance determinado que é resultado de suas próprias limitações. Em primeiro lugar, a resolução jurídica – lei em sentido material – não possui o atributo de generalidade, estando reduzida somente à condição de direito entre partes perfeitamente identificadas, casos concretos. Em segundo lugar, as decisões jurídicas, devido à aplicação dos princípios gerais do direito, não podem entrar em contradição com as normas legais vigentes.

O Poder Judiciário integra a balança ou equilíbrio de poderes desde o momento em que exerce a faculdade de controle da Constituição e da administração. Na realização desta função o Poder Judiciário administra justiça, seja aplicando o direito vigente, seja preenchendo as lacunas do ordenamento jurídico ao criar direito para ser aplicado na resolução de problemas entre partes definidas e concretas.

Ao criar direito, o Poder Judiciário revela seu traço político, pois o ato não pode reduzir-se a mera operação técnica de hermenêutica jurídica, mas tem que ser integrada na dinâmica do sistema político no Estado de direito. Isto implica um risco, que está embutido em toda ação política, que pode fazer a justiça oscilar desde uma tendência marcadamente conservadora até outra reformista, podendo ser até revolucionária.

Existe em todo Estado uma tensão permanente entre a necessidade de oferecer segurança e o imperativo de administrar a justiça, buscando-se obter uma

²² Marradi (1982), p. 89-90.

ordem justa. Neste sentido, no Estado de direito, permanentemente ocorre uma luta contra a arbitrariedade, que se manifesta tanto na infração ao direito vigente como na interpretação da ordem jurídica existente. Daí decorre a necessidade de se manter a independência dos órgãos judiciários e a estabilidade aos juízes; de assegurar o respeito ao devido processo, que existam instâncias de apelação que permitam a revisão das sentenças consideradas injustas.

A forma de Estado implica diferenças na organização jurídica. Nos Estados federais se estabelecem tribunais no âmbito nacional ou federal, e também no âmbito dos Estados ou Províncias.

6.7 Charles de Secondat de Montesquieu (1689-1755)

Embora Locke já tenha indicado a importância da tripartição de poderes, Montesquieu é considerado a principal referência nesse sentido, pois sua proposta é mais consistente e atualmente vigora na maioria dos Estados existentes.

Em sua principal obra, *O espírito das leis*, Montesquieu tenta construir um método para analisar as instituições, a legislação e os governos de cada país considerando suas determinações físicas e culturais (clima, solo, comércio, religião, costumes).

Define primeiramente o que entende por leis da natureza, que considera anteriores a todas as outras, e que para conhecê-las bem é preciso considerar o homem antes do estabelecimento das sociedades, e nesse sentido identifica quatro leis naturais: a paz, busca por alimentos, aproximação sexual e necessidade de viver em sociedade.

1. Primeira Lei natural, paz: os homens no estado natural sentiriam, antes de tudo, sua fraqueza e seu medo seria grande; “nesse estado, todos se sentem inferiores e dificilmente alguém se sente igual. Ninguém procuraria, portanto, atacar”.
2. Segunda Lei natural, busca por alimentos: ao sentimento de fraqueza, o homem acrescentaria o sentimento de suas necessidades, e uma das principais é a necessidade de se alimentar, condição para sua sobrevivência.
3. Terceira Lei natural, aproximação sexual: os dois sexos, pela sua diferença, são levados pelo prazer que sentem um em relação ao outro, e sempre há um pedido natural de um ao outro.
4. Quarta Lei natural, necessidade de viver em sociedade: os homens têm motivos para se unir e desejar viver em sociedade, pois, além dos sentimentos que inicialmente possuem, conseguem eles também ter conhecimentos, existindo portanto mais um laço que os une.

Os homens quando “estão em sociedade perdem o sentimento de suas fraquezas; a igualdade que existia entre eles desaparece, e o estado de guerra começa”.²³

O método criado por Montesquieu supõe que as leis em seu componente racional têm que atuar de forma diferente nas diferentes comunidades humanas e, portanto, suas instituições também serão diferentes.

Para Montesquieu, as causas físicas como o solo, o número de habitantes (a população) e sobretudo o clima condicionam a cultura e o comportamento humano. Para ele, as garantias de liberdade não estão na teorização ou na busca de uma virtude cívica superior, mas na organização e delimitação funcional das distintas instituições do Estado.

Com a divisão de poder, se garante e se fortalece o regime de liberdades. Diferentemente de Locke, que considerava que o poder judicial era uma parte do poder executivo, para Montesquieu deve constituir um poder distinto. Deste modo, a teoria da separação de poderes se converte em um mecanismo que garante a liberdade e evita a concentração do poder. Em *O espírito das leis*, se refere-se aos poderes intermediários entre o rei e o povo como necessários para evitar o abuso do poder soberano. Os governos que aspiram garantir a paz, a liberdade e a unidade os obtêm incentivando a ação dos distintos grupos sociais. Deste modo, com a sua teoria dos poderes intermediários, Montesquieu contribuiu com uma forma inovadora para incentivar o pluralismo e a convivência através das leis.

O capítulo VI do livro XI, “Da constituição da Inglaterra”, é dedicado à teoria dos três poderes afirma que há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo do Estado e o poder de julgar. E, quando o poder legislativo está reunido no poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que “apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente”.²⁴

Também, afirma, não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. “Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.” E “tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos”.²⁵

6.8 A ideia de Poder Moderador no Brasil

Na proposta da Constituinte de 1823 já se debatia a possibilidade da existência de um quarto poder, denominado de Moderador, ideia que acabou preva-

²³ Montesquieu (1973), p. 34-35.

²⁴ Montesquieu (1973), p. 156.

²⁵ Montesquieu (1973), p. 157.

lecionado quando foi outorgada a Constituição de 1824 pelo Imperador Dom Pedro I. A ideia de Poder Moderador é do escritor e filósofo francês Benjamin Constant (1767-1830), que considerava que entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deveria existir um quarto poder, neutro, que arbitraria a relação dos outros, mantendo-os em harmonia. “Em 1823, o conteúdo semântico do conceito era aquele de Poder neutro, meramente arbitral, que lhe havia sido atribuído pela doutrina liberal de Benjamin Constant em 1814.”²⁶

O Brasil foi um dos únicos países do mundo a aplicarem essa ideia de Constant. Aparece o quarto poder na Constituição de 1824, outorgada no dia 25 de março desse ano e que em seu artigo 98 dispunha: “A divisão e harmonia dos poderes políticos é o principal conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.” E ainda destacava que o poder moderador é “a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da Nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos”. No artigo 99 assinalava que os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil eram quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.²⁷

Com a promulgação da Constituição “agora ficava reservado ao príncipe, autoridade inviolável, apenas o exercício da prerrogativa régia em casos de crise, para fins de controle estrutural da constitucionalidade, ficando ele afastado do governo, reservado a ministros que pudessem ser responsabilizados por seus atos”. Tobias Barreto (1839-1889) afirmou que havia contradição nessa Constituição, pois, se como afirma o artigo 98 o poder moderador é “a chave de toda nossa organização política”, e que vela sobre os demais poderes, constitui um poder superior aos outros; conclui-se que os outros poderes não são independentes. “Se esses poderes não são independentes, a Constituição mentiu no artigo 9º.”²⁸

O padre revolucionário Frei Caneca referia-se ao Poder Moderador como “nova invenção maquiavélica e a chave mestra da opressão da nação brasileira e o garrote mais forte da liberdade dos povos. Por ele, o imperador pode dissolver a câmara dos deputados, que é a representante do povo, ficando sempre no gozo dos seus direitos o senado, que é a representante dos apaniguados do Imperador”.²⁹

Esse quarto poder foi extinto pela Constituição de 1891.

²⁶ Lynch (2005), p. 628.

²⁷ Bonavides (1972), p. 159.

²⁸ Barreto (1977), p.139.

²⁹ Caneca (1976), p. 70.

7



AS FORMAS DE ESTADO E O EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO

A forma de Estado é a expressão estrutural de seus três elementos constitutivos: o território, o povo e o poder. É a relação do poder com os outros elementos que configuram a entidade estatal, e que expressa concretamente as diferentes formas de Estado, segundo um grau maior ou menor de centralização ou descentralização. Trata-se de uma questão que incide nos dois planos da realidade política. No plano interno, porque somente os Estados têm uma Constituição formal que está condicionada pela forma de Estado, além da relação que existe com a forma de governo. E, no plano externo, porque são os Estados os sujeitos principais do direito internacional.

A forma de Estado, embora relacionada com a forma de governo, difere desta. É na forma de Estado que se determina o conceito de soberania em função do território, enquanto, na forma de governo, o conceito de soberania é resultado da distribuição e relação dos órgãos políticos que expressam a vontade do Estado.

Em resumo: a forma de Estado leva em consideração os três elementos: território, povo e poder, enquanto a forma de governo se limita à estrutura de um de seus elementos constitutivos: o poder. Neste capítulo, abordaremos as diversas formas de Estado, de governo e outros modos de exercer o poder político.

7.1 As formas de Estado

De acordo com as diferentes escolas de pensamento, surgiu uma ampla classificação dos Estados. Caso, por exemplo, se privilegie o envolvimento na atividade econômica, se diferenciará entre Estado do bem-estar, Estado social, Estado regulador, Estado socialista ou Estado neoliberal.

Se são analisadas as instituições do regime político, encontraremos o Estado monárquico ou o republicano; caso sejam considerados os níveis centralização ou distribuição de competências no âmbito político-administrativo, se poderá diferenciar o Estado unitário do Estado federal. No plano da análise política, caracteriza-se um Estado autoritário ou Estado democrático em função da vigência de instituições democráticas.

Logo, podemos considerar uma ampla gama de formas de Estado em toda a história da organização estatal. O que é importante é a compreensão de que as inter-relações entre a economia, a política, a divisão de poderes e as competências atribuídas podem gerar vários tipos de Estado em suas diversas etapas históricas.

De modo geral, quanto ao nível de centralização e distribuição de competências no âmbito político-administrativo, se identificam duas formas principais de Estado: o simples ou unitário e o composto, sendo que este pode ser federal ou confederado.

A) Estado simples ou unitário

Este tipo de Estado se apresenta enquanto organização com uma estrutura política centralizada. É um tipo de organização incompatível com a divisão em Províncias, Estados ou Municípios investidos de autonomia política.

A centralização de poder é a característica deste tipo de Estado, e no Brasil desempenhou importante papel durante o Império, na realização da unidade nacional. O sistema federal foi implantado com a República.

B) Estado composto

É o resultado da união de várias entidades de natureza estatal unidas entre si por um vínculo social. Sua estrutura aparece diversificada em diferentes centros de poder. Podem ser confederações ou federações.

Confederações

As confederações consistem numa união permanente de Estados independentes que resulta de um pacto ou acordo internacional e é dotada de órgãos permanentes com o objetivo principal de assegurar a proteção externa e a paz interna.

Este é um tipo de forma estatal que apresenta as seguintes características:

- os Estados confederados conservam sua soberania;
- o poder de decisão da confederação é exercido diretamente sobre os órgãos dos Estados confederados, e não sobre os indivíduos dos Estados membros da confederação;
- os Estados que integram a confederação possuem, caso não estejam de acordo, o direito de considerar nula a decisão da confederação;

- os Estados membros da confederação conservam o direito de secessão;
- a competência dos órgãos da confederação, de acordo com seu objetivo principal, está relacionada às relações internacionais.

Historicamente no Brasil, durante o Império, foi formada a Confederação do Equador, durante um breve período (junho a novembro de 1824), que reunia os Estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba e foi derrotada pelas tropas imperiais que restauraram a unidade nacional. Nos Estados Unidos da América foram formados os Estados Confederados da América, que travaram uma guerra de quatro anos (fevereiro de 1861 a abril de 1865) com o restante dos Estados norte-americanos, e ao serem derrotados foram novamente incorporados à união.

Estado federal

Segundo Karl Loewenstein, o federalismo “é a contribuição americana mais importante à teoria e à prática do Estado moderno”.¹ É um fato indiscutível que o sistema federal como instituição política prática nasce com a Constituição Federal norte-americana de 1787, como forma de organização que surge de uma necessidade real e política: ameaças externas, hostilidade entre os Estados, desorganização econômica e administrativa, conflitos territoriais etc.

Este tipo de Estado apresenta um caráter composto, pela coexistência de um poder federal e de poderes locais. O processo federativo, em geral, tem caráter consciente e normalmente se cristaliza em um pacto entre Estados cujo conteúdo se expressa em uma Constituição. Ocorre desse modo uma descentralização do poder sobre base territorial

O Estado federal não se origina de um ato de direito internacional, como ocorre com a Confederação, mas sim num ato regido pelo direito público interno. Portanto, as relações que se estabelecem entre suas partes componentes (Estados ou Províncias), por pertencerem ao direito público interno, são de natureza constitucional. Mas as relações exteriores são de exclusiva competência do Estado federal, que no plano externo da realidade política se apresenta como uma unidade político-territorial.

Por outro lado e dada a natureza composta do Estado federal, as relações complexas que se estabelecem no plano interno da realidade política, destacando-se o papel desempenhado pelas partes que o compõem – Estados – membros, Províncias ou Municípios –, geram uma superposição de competências que se manifesta por relações de poder que se baseiam na negociação, assumindo o governo federal o papel de coordenação na resolução dos eventuais problemas de atribuição de competências. Desse modo, a estrutura federal de Estado contém

¹ Loewenstein (1983), p. 354.

um delicado arranjo de relações de poder entre o governo federal (poder central), os Estados – membros (governos estaduais ou provinciais) e os poderes locais (governos municipais) que está em constante movimento, estabelecendo-se um equilíbrio dinâmico de poder que oscila entre as diversas aspirações de maior autonomia e menor dependência em relação ao poder central.

A aspiração de maior autonomia ocorre em virtude da existência de uma situação de subordinação dos Estados – membros que ocorre em vários aspectos da realidade. Pode ser política, quando afeta a liberdade dos poderes locais em sua competência institucional. Ou econômica, quando a destinação de recursos e distribuição da renda não assegura o exercício autônomo das competências locais. Torna-se social quando a desigualdade de oportunidades limita as expectativas dos grupos locais.

O fundamento do poder de intervenção do governo federal é a necessidade de convergência das políticas de todos os Estados – membros da federação; ocorre que muitas vezes o direito de intervenção – legítimo para assegurar a unidade nacional – pode converter-se em instrumento de dependência, o que contraria o espírito da unidade federativa, baseada numa autonomia relativa dos Estados – membros. A convergência política deve ser assegurada através da negociação e para tanto o Estado federal dispõe de órgãos que têm essa função.

A manutenção de um equilíbrio de poder, baseada na negociação, visando à convergência de interesses, tem sua expressão orgânica na existência de uma representação política bicameral, na qual os Estados – membros se encontram representados em condições de igualdade no Senado. Cada Estado que integra a federação tem sua própria Constituição, baseada nos princípios do Constituição federal, com suas próprias leis e administração da justiça. E, ao mesmo tempo, existe uma legislação e uma justiça federais, que geram uma situação onde se torna necessária a demarcação das respectivas esferas de competência, com atribuições próprias do Estado federal e dos demais Estados – membros, além de outras instâncias como aquelas geradas pelos Municípios através de suas leis orgânicas.

A existência de três instâncias legislativas – federal, estadual e municipal –, no caso do Brasil, tem seus limites de compatibilização expressos no princípio da supremacia jurídica federal sobre as demais.

7.2 Os regimes ou sistemas de governo

Da perspectiva das formas de Estado, tanto o Brasil como a Argentina, a Inglaterra, a Espanha ou os Estados Unidos são democracias parlamentares. No entanto, o regime ou sistema de governo é bastante diferente: no caso dos Estados Unidos, Brasil e Argentina, temos o regime presidencialista, onde ocorre uma separação estrita entre os Poderes Executivo e Legislativo, enquanto na Inglaterra e na Espanha o sistema é o parlamentarismo, em que há maior colaboração e interação entre o Executivo e o Legislativo.

Desse modo, consideramos a existência de dois tipos principais de sistemas (ou regimes) de governo: parlamentarismo e presidencialismo.

A) O parlamentarismo

No sistema de governo parlamentarista, busca-se estabelecer no seio do Parlamento um equilíbrio entre a assembleia representativa e o governo (gabinete, Executivo). O equilíbrio se obtém através da fusão dos dois órgãos no Parlamento, no sentido de que os membros do governo são, ao mesmo tempo, membros da assembleia. A independência entre esses dois órgãos é relativa, ambos só estão separados funcionalmente, e existe responsabilidade política comum e maior controle recíproco. As formas extremas de exercício deste controle são: para a assembleia, o voto de censura à política do governo, podendo ocorrer sua demissão; para o Executivo, a dissolução da assembleia, o que significa a realização de novas eleições para escolha de novos membros do Parlamento, ou seja, apela-se ao controle da soberania do povo, que se expressa no eleitorado e na convocação eleitoral.

Pode-se afirmar, portanto, que o sistema de governo parlamentar é baseado num poder tripartite: do eleitorado, do Parlamento e do Executivo. No primeiro, que é a expressão do povo, reside o princípio da legitimidade como base para orientação política. No segundo, a representatividade baseada e atualizada no procedimento eleitoral e intermediada pela existência de um sistema de partidos. No terceiro, a operacionalidade que se apresenta na ação de governo.

O chefe de governo tem a seu encargo a direção política e administrativa, e que de modo geral recebe o título de primeiro-ministro (ou presidente de governo – Espanha; presidente do conselho de ministros – Itália, chanceler etc.).

O chefe de Estado (que pode ser um rei ou um presidente) simboliza a unidade nacional que mantém e assegura a continuidade do sistema político, atuando como intermediário entre o aparelho estatal e a comunidade. Em virtude disso, possui como atribuição reconhecida a nomeação do chefe de governo, que de qualquer modo não é arbitrária, pois deve ser realizada indicando-se o líder do partido ou da coalizão majoritária.

O parlamentarismo claramente tem origem histórica, sua fonte é empírica, em sua maior parte consuetudinária, e surgiu para dar resposta concreta aos problemas políticos da Inglaterra. Embora tenha como modelo principal o parlamentarismo inglês, este sistema apresenta inúmeras variações, principalmente no que diz respeito à chefia de Estado, podendo ser monarquia ou república.

Constitui um regime de governo que pretende uma colaboração maior e flexível entre poderes, buscando com isso garantir a unidade de decisão, na qual, em última instância repousa o Estado, através da interdependência entre os poderes. São elementos essenciais do parlamentarismo a chefia do Estado e estreita relação entre governo e Parlamento.

1. O chefe de Estado

A chefia de Estado tem a função primordial de garantir a unidade e integração política da nação. É totalmente independente do governo, carente de *potestas*, e a partir da *auctoritas* lhe é atribuída uma função de integração política e de moderação no funcionamento dos poderes públicos. É concebida como apartidária, sem poder político efetivo ou muito limitado, com o que se pretende symbolizar a unidade e continuidade do Estado. E independentemente de qual seja a forma institucional que vigore, quer seja monárquica (como na Inglaterra e Espanha) ou republicana (como na Itália e Alemanha).

Os chefes de Estado, de modo geral, apresentam pouca visibilidade no cenário político, pois sua função não é de direção, mas de integração e moderação; constituem o símbolo da unidade nacional e a representam. Os chefes de Estado nas monarquias apresentam mais visibilidade que nas repúblicas em virtude de maior exposição e tradição da realeza, como a rainha da Inglaterra, o rei da Espanha etc.

Na idéia de símbolo da unidade que se pretende realizar através de uma chefia de Estado, busca-se menos legitimar politicamente uma pessoa, a partir da vontade do povo, e mais garantir o consenso, fomentar seu prestígio e propiciar sua autoridade. Trata-se, em definitivo, de que além da divisão lógica que provoca a legítima luta partidária, haja um ponto de referência integrador.²

As repúblicas parlamentaristas procuram manter esta ideia evitando a escolha popular do chefe de Estado, embora haja formas diferentes do parlamentarismo clássico, como a adotada na França, onde o presidente é escolhido pelo voto popular.

Na Itália, por exemplo, o presidente da República é escolhido por uma maioria de dois terços, num colégio formado pelo Parlamento em sessão conjunta, mais três delegados de cada Conselho Regional.

2. A estreita relação entre governo e Parlamento

Há estreita relação entre governo e Parlamento, a partir do princípio da responsabilidade política daquele (governo) diante deste (Parlamento). O governo – que constitui um órgão colegiado formado pelos ministros e seu presidente – se legitima a partir do apoio parlamentar, de modo que não pode existir, nem subsistir, sem a confiança do Parlamento.

No parlamentarismo clássico, as técnicas para manifestar o apoio são: o voto de confiança e a moção de censura.

O voto de confiança é de iniciativa governamental, e trata-se de um instrumento de que o governo dispõe para legitimar-se (ou reafirmar a legitimidade), pois é o governo que tem a iniciativa de o propor ao Parlamento.

² Campoamor e Campoamor (2003), p. 173.

A moção de censura, ao contrário, é um instrumento do Parlamento; em particular dos membros do Parlamento que pertencem à oposição, pois é deles a iniciativa.

No parlamentarismo clássico, tanto na moção de censura como no voto de confiança a derrota do governo em qualquer dos casos implica a obrigação jurídica da apresentação imediata de demissão. Ou seja, se a maioria (em geral simples) repudia um voto de confiança ou aprova uma moção de censura, o governo está juridicamente obrigado a se demitir.

A manutenção do equilíbrio de poderes do parlamentarismo se fecha com a instituição da dissolução do parlamento, que é da competência do governo; desse modo nenhum dos poderes tem garantido um mandato de prazo fixo – como ocorre com o presidencialismo. O governo depende da confiança do Parlamento, e este depende da confiança do governo. Deste modo os eventuais conflitos entre Legislativo e Executivo podem ser resolvidos do seguinte modo:

- pela iniciativa do Parlamento, através da derrubada de um governo e a abertura da possibilidade de construir outro;
- através da decisão do governo de dissolver o Parlamento, reconduzindo a decisão para o eleitorado, que deverá escolher novos membros.

B) O sistema presidencialista

O sistema presidencialista tem origem racional, fruto de reflexão e fortemente inspirada na teoria de Montesquieu sobre a separação de poderes. A Constituição dos EUA, de 1787, cria um regime político inovador, diferente da monarquia inglesa, a qual enfrentava as ex-colônias antes da obtenção da independência.

Quando foi elaborada a Constituição norte-americana, não existiam precedentes referenciais que servissem de modelo para estruturar o sistema de governo; ou seja, não havia uma Constituição anterior; nem o princípio democrático de legitimação. O que havia era uma teoria, e, quanto à forma de governo, havia sido exposta por Montesquieu em sua obra *Do espírito das leis*, na qual analisava o sistema político na Inglaterra.

Revisando a obra de Montesquieu, os legisladores norte-americanos depuraram de seus princípios monárquicos e aristocráticos e a adaptaram a uma forma de governo republicana, destacando-se o princípio da separação de poderes. O que se obteve foi uma separação estrita entre Poderes Legislativo e Executivo, constituindo-se uma forma de governo conhecida como *presidencialismo*.

Este sistema tem sua principal característica no princípio da separação das funções dos Poderes Executivo e Legislativo. O presidente e seus ministros não fazem parte do Congresso ou do Parlamento. Existe uma independência recíproca

entre os dois órgãos institucionais: o presidente não está sujeito ao voto de censura do Congresso, e nem este pode ser dissolvido pelo Executivo. Neste sistema de governo, o seu funcionamento repousa numa interdependência recíproca ordenada, na qual cumpre um papel importante o sistema partidário.

As principais características do presidencialismo são:³

1. O Poder Executivo está concentrado em uma pessoa, o presidente da República.

O presidente do Brasil, como dos Estados Unidos da América ou da Argentina, é o chefe de Estado e dirige efetivamente a política interior e exterior. Existe um conjunto de altos funcionários – secretários ou ministros – a serviço da Presidência; a decisão política é uma prerrogativa somente do presidente.

O presidente brasileiro, assim como os demais citados, goza de independência de origem, porque é eleito pelo povo através do sufrágio universal. Ou seja, recebe sua legitimidade diretamente do povo, à margem da vontade de qualquer outro poder do Estado. Desfruta também de independência de exercício, porque seu mandato – de quatro anos, que podem ser renovados por outros quatro – não pode ser interrompido, por razões políticas, pela ação de nenhum dos outros poderes. No entanto, o mandato pode ser interrompido por razões jurídico-crimeis, através do procedimento de *impeachment*, como ocorreu com Fernando Collor de Mello em 1992.

2. O Poder Legislativo é atribuído a um Parlamento bicameral.

O Congresso, formado por Senado e Câmara dos Deputados. O Parlamento também goza de dupla independência: independência de origem (legitimado diretamente pelo sufrágio universal) e independência de exercício (não pode ser dissolvido pelo presidente e seu mandato, outorgado pelo eleitorado, tem prazo fixo: oito anos para o Senado e quatro para a Câmara dos Deputados).

3. Risco de conflitos devido à estrita divisão de poderes.

Ocorre que o Estado, conceitualmente, inclusive o Estado democrático, é uma unidade de decisão. Isto não significa que deva haver uma organização política monolítica, mas que mesmo quando as decisões são tomadas a partir da complexa estrutura existente, as eventuais discrepâncias devem ser relegadas a um segundo plano em nome da unidade de decisão e de comando.

Há sempre o risco de dualidade, mais ainda se considerar-se a independência do Supremo Tribunal Federal que, embora não tenha legitimidade de origem porque seus membros são designados pelo presidente, com o consentimento do Senado, goza de independência de exercício porque o cargo é vitalício. A separação estrita de poderes carrega sempre o risco de confrontamento entre estes, que poderá impedir ou dificultar a unidade de decisão.

³ Baseado em Campoamor e Campoamor (2003), p. 165-170.

No sistema presidencialista, não existem mecanismos jurídicos para garantir a unidade de decisão, sendo perfeitamente possível a existência de um presidente em atrito frequente com o Parlamento. Um Parlamento que tenha a maioria de membros da oposição pode bloquear os projetos elaborados pela Presidência.

Há formas paliativas de contornar o problema. Por exemplo, no Brasil existe o mecanismo de decreto-lei, pelo qual a Presidência da República desenvolve os projetos sem aprovação prévia do Parlamento; no entanto, mais adiante com os projetos sendo executados, o decreto-lei tem que ter aprovação parlamentar.

O Presidente da República, também, pode vetar projetos de lei modificados ou gerados pelo Parlamento, no todo ou em partes.

7.3 O parlamentarismo no Brasil

Durante o Império o Brasil, teve um período (1847-1889) em que vigorou o regime parlamentarista. Este foi instituído no Segundo Reinado, com a criação por decreto do cargo de presidente do Conselho de Ministros, que seria o responsável pelo Poder Executivo.

O modelo brasileiro de parlamentarismo, embora tenha se baseado no sistema inglês, tinha suas particularidades. Em primeiro lugar, porque o Legislativo não nomeava o Executivo, mas subordinava-se a ele. No Brasil, o Poder Moderador, exercido por D. Pedro II, era quem escolhia o presidente do Conselho de Ministros. Este por sua vez indicava o Ministério, que deveria ser submetido à aprovação da Câmara. Ou seja, uma inversão do modelo inglês, no qual o Executivo é escolhido pelo Legislativo. Em segundo lugar, cabia ao imperador decidir se demitia o Ministério ou dissolia a Câmara e convocar novas eleições; também poderia demitir o presidente do Conselho e todos os demais ministros.

O modelo de parlamentarismo adotado, na realidade, conferia bastante poder ao imperador, pois continuava em suas mãos o Executivo, levando a forte centralização político-administrativa. Após a realização das eleições, na disputa entre liberais e conservadores, o imperador escolhia o presidente do Conselho, que era membro de um desses principais partidos do Império, que na prática se alternavam no governo.

Um dos maiores problemas para o parlamentarismo nesse período foi a “concentração de poderes nas mãos do imperador, que se converteu, através do Poder Moderador, em supremo juiz das questões políticas”. Durante a experiência parlamentar do Império, o país conheceu nada menos do que 35 ministérios.⁴

Durante a República o Brasil teve um período curto de vigência do parlamentarismo. Este foi aprovado em 2 de setembro de 1961, como forma de o vice-presidente João Goulart (Jango) assumir a Presidência da República com os poderes

⁴ Bonavides (1972), p. 420.

diminuídos (para ser aceito pelas oligarquias e militares) após a renúncia de Jânio Quadros, e durou até janeiro de 1963, quando Jango recuperou a chefia do governo com a realização de um plebiscito que aprovou a volta do presidencialismo. Durante a vigência do parlamentarismo o primeiro-ministro foi Tancredo Neves. João Goulart foi derrubado por um golpe militar em 31 de março de 1964.

A emenda parlamentarista (Emenda Constitucional nº 4), que instituiu o sistema parlamentar de governo, previa que o presidente da República seria eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos, e exercearia o cargo por cinco anos (art. 2º) e todos os seus atos deveriam ser referendados pelo presidente do Conselho e pelo ministro competente como condição de sua validade. Nas disposições transitórias, previa-se que o vice-presidente da República, eleito em 3 de outubro de 1960 (Jango Goulart), assumiria o cargo de presidente da República e o exercearia até janeiro de 1966.⁵

Como medida para contornar uma crise política, o sistema parlamentar não surgiu de uma aspiração legítima da sociedade brasileira. De modo geral, serviu para diminuir os poderes do Presidente da República e permitir a sua posse. As tensões que se aprofundaram depois se devem a essa contradição entre a tradição presidencialista, a revogação da decisão legítima da eleição realizada ainda no regime presidencialista e a incompatibilidade do regime parlamentarista com uma estrutura de governo, de fato, presidencialista.

Em 1993, como estava previsto na Constituição de 1988, ocorre um plebiscito para escolher entre o sistema presidencialista e o parlamentarista. Sem muita informação sobre as vantagens e desvantagens dos dois sistemas, e pouco interessados, os eleitores vão às urnas e mantêm o regime presidencialista.

7.4 As formas de governo (ou do exercício do poder)

As formas de governo constituem um dos temas mais discutidos ao longo de toda a história da teoria política. Entende-se forma de governo como o modo em que se estrutura, se organiza e se exerce o poder político na comunidade. Desde a antiga Grécia até os dias atuais, discute-se qual seria a melhor forma de governo.⁶

Aristóteles estabeleceu uma classificação clássica das formas de governo, onde primeiro as examina em relação com o número de pessoas nas quais repousa o poder supremo; segundo, de acordo com os fins que buscam na realidade.

A classificação de Aristóteles pode ser resumida do seguinte modo: quando o governo do Estado atende ao bem-estar geral e é exercido por uma única pes-

⁵ Emenda parlamentarista reproduzida em Labaki (1986), p. 158-164.

⁶ O livro que melhor discute as diferentes formas de governo no pensamento político ao longo da história é sem dúvida *A teoria das formas de governo*, de Norberto Bobbio (1992).

soa, constitui uma monarquia. Se o monarca governa de modo arbitrário, em benefício próprio, este tipo degenera em tirania. A aristocracia consiste no governo de uma minoria, mas levando em consideração o interesse geral. Se a minoria usa seus poderes de maneira egoísta, os sobrepõe à riqueza, ao patriotismo e à inteligência, então a aristocracia degenera em oligarquia. Quando o Estado aparece sob a regência de todo o povo e se leva em conta o interesse geral, a forma de governo se denomina constitucional ou política. Quando a maioria do povo governa, unicamente, em benefício dos mais necessitados, surge a democracia como forma impura. As formas puras são os tipos ideais, e seriam realidade na vida se os homens fossem perfeitos, mas são praticamente impossíveis, principalmente, a monarquia e a aristocracia. As formas impuras se submetem ao imperativo da política prática. A tirania e a democracia, neste aspecto, são as piores formas, somente a constitucional ou política é a forma ideal.⁷

Para Rousseau, distinguem-se as várias espécies ou formas de governo segundo o número de membros que as compõem, e são: democracia, que é quando o soberano pode confiar o governo a todo o povo ou à maior parte do povo; quando confia o governo a um pequeno número tem-se a aristocracia; e finalmente “pode concentrar todo o governo nas mãos de um único magistrado do qual todos os outros recebem seu poder”, que é a forma denominada *monarquia*.⁸

Já para Montesquieu existem também três espécies de governo, que são: o republicano, o monárquico e o despótico. Ele os define do seguinte modo: um governo republicano “é aquele em que o povo, como um todo, ou somente uma parcela do povo, possui o poder soberano”; uma monarquia “é aquele em que um só governa, mas de acordo com leis fixas e estabelecidas”; e no governo despótico “uma só pessoa, sem obedecer a leis e regras, realiza tudo por sua vontade e seus caprichos”.⁹

Podemos considerar a existência de inúmeras formas híbridas e classificações diversas envolvendo grande número de formas de exercício do poder.

As diferentes formas de exercício do poder

1. Autocracia

Palavra de origem grega (*autos*: por si mesmo; e *khratos*; governo, poder) utilizada para designar um sistema de governo autoritário, no qual a vontade de uma pessoa é a lei suprema. Refere-se, de modo geral, à monarquia absoluta. Atualmente é mais utilizada para estabelecer um parâmetro de poder. Por exemplo, a oligarquia é o exercício do poder por poucos; a autocracia se diferencia desta porque o poder é exercido por uma única pessoa.

⁷ Aristóteles (2005), p. 89-93.

⁸ Rousseau (1997), p. 147.

⁹ Montesquieu (1973), p.39.

2. Ditadura

É forma de governo na qual o poder se concentra em torno da figura de um único indivíduo (ditador) ou grupo de pessoas identificadas com uma ideologia ou movimento, os quais possuem o poder absoluto, controlando os três poderes do Estado: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Estabelece-se um governo de fato (e não *de jure*) que procura legitimar seu poder com base no domínio da força.

As ditaduras se caracterizam por ostentar poderes extraordinários, em geral não constitucionais, ou de fato degenerando em regimes despóticos e tirânicos, que de modo geral recorrem à violência.

O ditador pode alcançar o poder de formas variadas. Na América Latina, durante algum tempo tornou-se comum o golpe militar perpetrado pelas forças armadas, constituindo-se ditaduras militares que se caracterizaram pela violência contra seus adversários. No Brasil houve uma ditadura civil, de Getúlio Vargas, que durou de 1937 a 1945; e uma ditadura militar, de 1964 a 1985.

Embora o poder possa ser alcançado também por via eleitoral, como Adolf Hitler na Alemanha, as ditaduras logo se encarregam de abolir o sufrágio universal. Há o caso daquelas ditaduras que para manter as aparências e com fins propagandísticos permitem eleições com total controle do processo, perseguição aos opositores, limitação de poderes do Legislativo, sucessão do ditador rigidamente controlada etc., como ocorreu no Brasil após o golpe militar de 1964.

3. Democracia

Significa literalmente governo do povo. É um sistema de organização que adota inúmeras formas, no qual as pessoas que o integram têm a possibilidade de influenciar abertamente e de modo legal o processo de tomada de decisões.

Em sentido estrito, a democracia é um sistema político que permite o funcionamento do Estado, no qual as decisões coletivas são adotadas pelo povo através de mecanismos de participação direta ou indireta que conferem legitimidade ao representante. Em sentido amplo, democracia é uma forma de convivência social na qual todos os habitantes são livres e iguais perante a lei e as relações sociais ocorrem de acordo com mecanismos contratuais.

A democracia direta é uma forma na qual os cidadãos podem participar diretamente do processo de tomada de decisões políticas, sem a intermediação de um representante. Com o incremento das novas tecnologias de informação e da informática volta-se a discutir a perspectiva da existência da democracia direta, até então só possível em comunidades menores. Muitos Estados contemplam em suas constituições mecanismos de democracia direta, como o Brasil, que na Constituição de 1988 incluiu a iniciativa popular, o referendo, plebiscito; em outros países há ainda o *recall* ou revogação do mandato do parlamentar eleito.

A Democracia participativa existe quando se aplica um modelo político que facilita aos cidadãos sua capacidade de associar-se e organizar-se de tal modo que possam exercer influência direta nas decisões públicas, ou quando se facilita à cidadania amplos mecanismos plebiscitários.

4. Monarquia absoluta

É uma forma de governo que se baseia no princípio de que o monarca (rei, imperador, *tsar* etc.) tem o poder absoluto e total em termos políticos. Não existe uma divisão de poderes – principalmente o Executivo e o Legislativo –, já que a fonte deles é o mesmo soberano. Também não existem mecanismos pelos quais o governo responde por seus atos. Embora a administração da justiça tenha autonomia relativa em relação ao rei, este pode mudar as decisões dos tribunais em última instância ou reformar as leis de acordo com a sua necessidade. Os sultanatos de Brunei e Omã, o Catar, o Butão são exemplos de monarquias absolutistas.

5. Monarquia parlamentar

Constitui uma forma de governo no qual o rei ou monarca exerce a função de chefe do Estado sob o controle do Legislativo (Parlamento) e do poder Executivo (Governo). Na maioria das monarquias parlamentares atuais, a autonomia e os poderes do monarca estão bastante limitados e divididos, podendo o Parlamento tomar a qualquer momento decisões que obriguem o seu cumprimento por parte do rei.

6. República

Em sentido amplo, é uma forma de governo caracterizada por basear-se na representação de toda a sua estrutura através do direito de voto. É o eleitorado que constitui a última instância de sua legitimidade e soberania. Escolhido através de plebiscito, em 1993, o sistema de governo adotado no Brasil é de uma república federativa constitucional presidencialista.

7. Teocracia

É uma forma de governo na qual os líderes governamentais são os mesmos líderes da religião dominante, e as políticas governamentais são idênticas ou muito influenciadas pelos princípios da religião dominante. Normalmente, o governo afirma governar em nome de Deus ou de uma força superior, como o especifica a religião local. Nesta forma todo ato social ou civil se torna religioso. Atualmente a Arábia Saudita e o Vaticano são teocracias.

Existem regimes que se assemelham à teocracia, sem que sejam de fato, como o Estado confessional. Nesse sistema o governante não é o sumo sacerdo-

te da religião dominante, como acontece na teocracia, só que se trata de um governo partidário de uma religião determinada, ou seja, não é um Estado laico. A Constituição da Monarquia outorgada em 1824 nomeou a Igreja Católica Apostólica Romana como a igreja oficial do Estado, norma que vigorou até a Constituição republicana de 1891.

A ideia de um Estado laico busca instaurar na sociedade a separação entre as confissões religiosas e o Estado e a neutralidade dos poderes públicos nos assuntos que envolvam questões morais e crenças. A ideia de um Estado laico representa a garantia da liberdade de consciência e de igualdade jurídica de todos os cidadãos. Somente com a Constituição de 1988 é que o Brasil adotou expressamente o princípio da separação entre a igreja e o Estado, adotando portanto o laicismo.

8. Tecnocracia

É um termo que significa literalmente “governo dos técnicos”, e aquele que governa é um tecnocrata. A tecnocracia é um governo liderado por um técnico ou especialista em algum campo do conhecimento (como economia, administração etc.), que exerce seu cargo público com tendência a encontrar soluções técnicas ou tecnicamente eficazes acima de outras considerações políticas, ideológicas ou sociais.

9. Plutocracia

Trata-se de um governo onde a riqueza é a base principal do poder. A plutocracia é bastante relacionada à aristocracia, pois a riqueza e o alto *status social* em geral estão associados.

7.5 Estado democrático e Estado autocrático

Do ponto de vista das relações poder-povo, ou seja, entre governantes e governados, existem duas formas básicas de Estado: o autocrático e o democrático.

O Estado autocrático é aquele em que o poder político é concentrado em uma pessoa, em um grupo social determinado, em um grupo étnico ou religioso, ou em um partido político, e ao mesmo tempo ocorre diminuição ou anulação da liberdade dos governados.

Embora sejam englobados, neste tipo de Estado, regimes de diversos tipos, todos têm em comum a inexistência de limitação ao exercício do poder político, concentrado em um órgão, e o não reconhecimento dos direitos fundamentais dos cidadãos, impedindo-se qualquer manifestação política livre. A legitimidade do Estado autocrático não advém do povo. São Estados desse tipo: monarquias absolutistas, Estados fundamentalistas de qualquer religião, estados totalitários (fascistas, comunistas),

O Estado democrático, ou democracia parlamentar, reúne as seguintes características:

- legitimação a partir do princípio de soberania popular e participação política dos cidadãos;
- emanação democrática do direito, através de um parlamento, escolhido pelo povo;
- responsabilidade dos poderes públicos.

A democracia parlamentar como forma de Estado, portanto, não se refere à articulação dos poderes desse Estado, mas sim ao fundamento legitimador: o povo, representado no Parlamento, instituição central do Estado.

São democracias parlamentares: o Brasil, a Argentina, os Estados Unidos, a Inglaterra.

7.6 Diferenças entre golpe de Estado e revolução

Golpe de Estado

Do francês *coup d'État*, é usurpação do poder vigente por um grupo social (forças armadas, setores empresariais, financeiros etc.), violando a legalidade institucional em um Estado, instaurando-se geralmente uma ditadura. É uma ação que implica a extinção ou total controle dos organismos de governo, constituindo-se num ataque à legalidade e à soberania; o controle dos meios de comunicação; a proibição de qualquer tipo de oposição e a suspensão do Estado de direito. As ditaduras do Estado Novo, de Vargas, e a ditadura militar implantaram-se através de golpes de Estado.

Revolução

Trata-se de um movimento radical de transformações com apoio popular, com o objetivo de modificar profundamente as estruturas jurídicas, políticas, sociais e econômicas de um Estado. Pode ser definida, também, como uma mudança rápida e profunda, geralmente violenta, das instituições políticas, econômicas e sociais de um Estado.

Nas revoluções há duas posições bastante nítidas que se encontram: aqueles que pretendem manter as velhas estruturas, o *status quo*, que são chamados de *reacionários*; e aqueles que são partidários das mudanças com a criação de novas estruturas, que são identificados como *revolucionários*. A rigor, no Brasil nunca ocorreu nenhuma revolução. A assim denominada Revolução de 30, na realidade, não passou de um golpe de Estado, pois não ocorreram mudanças

significativas na estrutura do país, do ponto de vista social e econômico. São revoluções conhecidas a que ocorreu na Rússia em 1917 e a Francesa de 1789, entre outras.

Durante a maior parte do século XX, a idéia de revolução esteve associada à teoria marxista. De fato, o caráter revolucionário dessa teoria provém da colocação de que as forças produtivas são controladas por uma minoria que conseguiu aproveitar-se da população trabalhadora apropriando-se da mais-valia ou valor excedente. O trabalhador vende sua força de trabalho como uma mercadoria, que é adquirida no mercado pelos capitalistas que buscam reduzir seu custo a um valor mínimo. Esta é uma situação altamente explosiva e que favorece a luta de classes, que tem como protagonista maior a classe operária. Para Marx, o Estado é um instrumento das classes dominantes para manter seu poder de dominação sobre as demais classes na sociedade capitalista; do mesmo modo, a religião e o sentimento nacionalista são manipulados pelo poder econômico como formas de dominação. Neste sentido é que a revolução proletária deve destruir o Estado, a religião e o nacionalismo, pois são instrumentos de dominação de uma classe sobre outra. Ou seja, o movimento comunista como um todo tinha como objetivo principal a transformação revolucionária da sociedade.

A teoria marxista foi elaborada por Marx a partir da realidade das sociedades altamente industrializadas como, no seu tempo, a Inglaterra e os Estados Unidos. Ele previa uma revolução mundial liderada pela classe operária que instauraria uma sociedade sem classes, e nesse sentido procurou incentivar a união mundial dos trabalhadores numa internacional socialista que lideraria esse processo.



PRINCÍPIOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO

A democracia constitui-se, hoje, numa idéia de indiscutível unanimidade; se não for pelos seus méritos, é por exclusão, tornando-se comum afirmar que “não é perfeita, mas é o melhor que temos”, e este tem sido o objetivo almejado pelas novas comunidades que ingressam no sistema de nações formado pela ONU. No entanto, o conceito teve ao longo do tempo várias interpretações, algumas bastante diferentes umas das outras; a ideia de democracia dos gregos, por exemplo, tem pouco a ver com o que se entende por ela hoje em dia.

Muitos reduzem a democracia à realização de eleições, outros à existência de plena liberdade política. Os argumentos e críticas se reduzem, quase sempre, a estes dois âmbitos. E, é claro, não podemos ignorar a sua predominância em qualquer análise sobre os processos democráticos.

No entanto, a democracia não é algo que possa ser obtido de forma definitiva, nem é uma solução milagrosa para a solução dos males das sociedades humanas, e, principalmente, não se limita aos processos eleitorais. É algo que deve ser construído diariamente, e inclui uma diversidade de elementos; sem nenhuma dúvida, as liberdades e as eleições, mas não se esgota nelas. Deve ser entendida cada vez mais como um valor universal. A democracia, no sentido de forma de governo, teve seu desenvolvimento inicial na antiguidade, e foi abordada na maioria dos clássicos da teoria política: Cícero, São Tomás de Aquino, Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, entre outros.

A democracia, como conceito, sofreu modificações ao longo do tempo. O que entendemos hoje não é o mesmo que entendiam antigamente, na Grécia ou em Roma. A democracia era considerada uma forma de governo ruim, e hoje a consideramos a melhor, ou a menos pior no entendimento, por exemplo, do ex-primeiro ministro britânico Winston Churchill. A democracia no passado era direta, estava circunscrita a pequenas cidades, era exercida unicamente pelos ho-

mens livres (mulheres e escravos estavam excluídos da vida pública) e não era levado em conta o indivíduo, mas a coletividade. A democracia moderna é representativa; se expressa por voto secreto; envolve milhões de pessoas em grandes aglomerações, ampliou-se consideravelmente o direito de voto e se dá um grande valor ao indivíduo como tal.

8.1 A ideia de democracia

Do ponto de vista etimológico, *democracia* é composta de duas palavras de origem grega, *demos*, que significa povo, e *kratos*, que significa poder, autoridade. A palavra aparece pela primeira vez durante o século V a. C., durante a época de Péricles; foi citada por Heródoto, em sua obra *História*, em conexão com a noção de isonomia, igualdade diante da lei. Posteriormente, Tucídides empregará a palavra *democracia* para referir-se ao regime político de Atenas.¹

Aristóteles, ao referir-se à democracia, afirma que a liberdade constitui seu princípio fundamental. E uma das características principais da liberdade é que os cidadãos prestem obediência e mandem, ou seja, que haja alternância no governo. A igualdade também é outro traço característico e, sendo todos os cidadãos iguais, têm mais poder os pobres que os ricos, pois aqueles são maioria e seus decretos possuem força de lei.²

As principais características da democracia, segundo Aristóteles, seriam então:³

- A decisões mais importantes na *polis* são tomadas em Assembléia Geral por todos os seus integrantes, que deliberam com toda a liberdade.
- Os cargos que devem ocupar os cidadãos são exercidos somente uma única vez, durante períodos curtos de tempo, e o acesso a eles é feito através de sorteio (pois todos são iguais).
- Todos os cidadãos têm a possibilidade de ser eleitos para os diversos cargos, e por sua vez também são eleitores.

O termo *democracia* pode ser identificado, numa primeira aproximação, como um complexo procedimento de tomada de decisões formal, que regula o modo de convivência e o comportamento dos integrantes de uma comunidade. Para ser democrático esse processo de decisões deve ser aceito pela ampla maioria da comunidade que se submete a ele.

Podemos, também, entender democracia como um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões e sobre que procedimentos.

¹ Dalla Via (1997) p. 131 e Sartori (1965), p. 266.

² Aristóteles (2005), p. 212.

³ Aristóteles (2005), p. 213-225.

Atualmente a ideia de democracia evoluiu e se identifica, basicamente, com a democracia política que, de um modo geral, pode ser definida como uma forma de governo em que o poder político não pertence a nenhum grupo determinado e limitado de pessoas ou a uma pessoa, mas, na forma do direito, a todo o povo. Esta definição pode ser sustentada com as seguintes considerações:⁴

1. O exercício da autoridade (soberania) que se reflete nos diferentes órgãos do sistema ocorre de acordo com o direito. Significa portanto que não existe, pelo menos teoricamente, arbitrariedade e, portanto, não existem ações que não estejam prescritas pelas normas jurídicas. Estas têm origem no Poder Legislativo, que por sua vez possui a legitimação do eleitorado.
2. Os órgãos do sistema dependem do povo, no sentido de que é este que os escolhe e os controla efetivamente. Em termos ideais o melhor seria que os três poderes dependessem do povo, no sentido de sua escolha e efetivo controle.
3. É desejável a tendência a que todos os membros do sistema tenham voz e voto em condições idênticas aos demais. As desigualdades devem estar limitadas ao mínimo razoável e, no caso de que não estejam, deve existir um controle para que deixem de ser efetivas. Nesse sentido é que se pode identificar a tendência se ampliação do direito de voto para as mulheres, adolescentes etc.

Já Robert Dahl definiu a característica fundamental da democracia como a “capacidade dos governos para satisfazer, de forma continuada, as preferências dos cidadãos, num cenário de igualdade política”. E, ainda sugeriu que para garantir a capacidade de resposta das democracias deve haver uma série de processos que permitam aos cidadãos formular e fazer pesar suas diferenças. Para ele, um governo em condições de responder aos cidadãos deve:⁵

- a) garantir que cada um possa formular as suas preferências;
- b) apresentá-las aos cidadãos através do recurso a uma ação individual e coletiva;
- c) providenciar para que “tenham o mesmo peso na conduta do governo ou, por outras palavras, não haja discriminações consoante os conteúdos ou origem dessas preferências”.

Para que estas três condições se verifiquem, há necessidade de oito garantias constitucionais:

1. liberdade de constituir organizações e aderir às mesmas;
2. liberdade de expressão;

⁴ Dalla Via (1997), p. 135.

⁵ Dahl (1980), p. 28-29, citado por Della Porta (2003), p. 51.

3. direito de voto;
4. direito de competir pelo apoio e pelos votos;
5. elegibilidade dos cargos políticos;
6. fontes de informação alternativas;
7. eleições livres e corretas;
8. instituições que tornem o governo dependente do voto e das outras formas de expressão de preferências políticas.

Com Giovanni Sartori temos a identificação de um processo, que, segundo ele, terminou com a vitória da democracia liberal, chegando a um ponto em que esta não encontra adversários. O processo, segundo sua análise, se inicia com a Revolução Francesa de 1789, e que, por uma coincidência singular, é em 1989 que se encerra o ciclo revolucionário que teve início em Paris exatamente duzentos anos antes. A Revolução Francesa durou, como movimento revolucionário crescente, de 9 de julho de 1789 a 28 de julho de 1794. O comunismo cai em 1989 no Leste europeu e também se dissolve em Moscou em 1991; “cinco anos de voragem revolucionária no século XVIII, dois anos de rápida decomposição dois anos depois”. O símbolo do começo da idade das revoluções foi a queda da Bastilha, em 4 de julho de 1789. A queda do muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, é o símbolo do fim do Estado revolucionário. “A dissolução do comunismo nos deixa em presença de um vencedor absoluto: a democracia liberal.”⁶

Considera Sartori importante destacar que o vencedor é a democracia liberal, pois há cinquenta anos se fala que existiam duas democracias: formal e real, capitalista e comunista. Para ele, essa alternativa não existia, e tinha que estalar em nossas mãos para que fosse reconhecida. “Mas agora o falso está à vista e todos o podem ver. A democracia que venceu é a única democracia ‘real’ que foi levada a cabo na Terra; a liberal-democracia.”⁷

O problema, ainda para Sartori, é que “perder o inimigo muda todos os pontos de referência. A democracia, no entanto, não tem problemas externos, fora de si mesma”. Pois, “paradoxalmente, embora nem tanto, perder o inimigo externo destapa a caixa de Pandora dos problemas internos. Por um lado, é cada vez mais difícil rechaçar a democracia; por outro, e conjuntamente, quem sabe também o é administrá-la”. “Devemos avançar passo a passo”, afirma.⁸

⁶ Sartori (2003), p. 365.

⁷ Sartori (2003), p. 366.

⁸ Sartori (2003), p. 366.

8.2 A representação política

A ideia da representação política está estreitamente ligada ao conceito de democracia moderna; a formação e consolidação da teoria da representação se produz através das ideias jurídico-políticas da Revolução Francesa.

Um dos mais destacados atores desse processo revolucionário, Rousseau, considerava a ideia de representação incompatível com a democracia, considerava somente a perspectiva de “democracia direta”. Afirmava ele que

“no momento em que o povo se encontra legitimamente reunido em corpo soberano, cessa qualquer jurisdição do Governo, suspende-se o poder executivo e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável quanto a do primeiro magistrado, pois onde se encontra o representado não mais existe o representante”.⁹

Portanto, segundo ele,

“a soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio-termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente”.¹⁰

Por isso, há necessidade de identificar e conceituar as formas de expressão da democracia direta e indireta na sociedade atual, a importância e o significado que representam o referendo e o plebiscito, a iniciativa popular como formas de expressão da democracia direta. O elemento essencial e característico da representação política é o sufrágio, cuja organização leva necessariamente aos sistemas de representação, de partidos, de agrupação de eleitores e aos grupos de pressão.

A ideia de representação política foi decisiva no desenvolvimento dos sistemas democráticos, principalmente pelo aspecto legitimador que possui.

A representação política se associa sobretudo a fenômenos cuja origem se encontra nos processos de participação dos cidadãos e especialmente naqueles de caráter eleitoral.

Durante a Idade Média, na Europa, surgem assembleias estamentais que introduzem o princípio representativo. Essas assembleias eram consultivas e incorporavam novas categorias sociais, principalmente de origem urbana, e que eram representadas por delegados de setores privilegiados das cidades. O representante representava junto ao rei, a cidade ou o estamento que o designava e estes eram os limites de sua representação, quer do ponto de vista territorial como social.

⁹ Rousseau (1997), p. 183.

¹⁰ Rousseau (1997), p. 186-187.

Com o tempo, essas assembleias foram adquirindo a capacidade de condicionar ou autorizar o recebimento de impostos, o que significava uma limitação política do monarca.

Podemos identificar nas assembleias medievais os primeiros sinais do que viria a ser a representação política no sentido moderno.

Com as transformações sociais e econômicas de alguns países ocidentais (em especial França e Inglaterra) durante os séculos XVII e XVIII e com a substituição gradativa do sistema estamental por uma sociedade de classes torna-se necessário o surgimento de novas estruturas políticas, o que ocorre com a aparição da ideologia liberal que estabelece os fundamentos do futuro Estado liberal burguês.

A fundamentação teórica e institucional da representação política deve-se a duas fontes fundamentais: o evolução do processo constitucional inglês e a Revolução Francesa.

O modelo atual de representação política surgiu com o advento do Estado liberal e caracteriza-se por ser: nacional, livre e parlamentar.

a) Nacional

De acordo com a teoria da soberania nacional, esta é una e indivisível, e a nação consequentemente não pode exercer sua soberania senão por meio de representantes. Esta concepção se consuma no processo revolucionário francês, na Constituição de 1791. Como elemento essencial nessa Constituição encontra-se o princípio de negar legitimidade a qualquer entidade que se proponha a intermediar a relação entre o indivíduo e o Estado. Com as contribuições de Rousseau a idéia de nação foi substituída pela ideia de povo.

b) Livre

A concepção de representação livre (o mandato representativo) é entendida como aquela não condicionada por compromissos ou limitações dos representados, ou seja, implica na autonomia dos representantes, que não estão sujeitos a instruções que determinem sua atuação. Esta concepção está baseada em duas contribuições teóricas importantes: a inglesa, de confiança, e a francesa, de mandato imperativo.

c) Parlamentar

O desenvolvimento do princípio de representação política propriamente dito está diretamente relacionado com a consolidação do parlamento. No modelo inglês, há uma forte concepção de soberania parlamentar e que deu origem ao governo representativo. A Revolução Francesa substitui a figura do rei pela do Parlamento, cuja vontade se identifica com a vontade geral.

Foi Rousseau quem impulsionou de forma decisiva uma concepção avançada da representação política ao introduzir o conceito chave de vontade geral

essencial e funcionalmente unitária e que somente se encarna no povo soberano, entendido como a totalidade dos cidadãos. Esta será a formulação básica da chamada Teoria da Soberania Popular.

O exercício legítimo da função legislativa deve ser direto e sem mediação. Isto torna-se inviável em comunidades que ultrapassem determinado tamanho, por isso se justifica uma delegação da soberania sem alienação desta, através da eleição (com a participação de todos os cidadãos através do sufrágio universal).

A proposta de Rousseau é um sistema em que a assembleia de cidadãos assume diretamente o governo. É a denominada democracia direta, que dificilmente pode ser realizada, a não ser em comunidades muito pequenas. Uma alternativa a essa proposta é a democracia semidireta, que se constitui num mecanismo de democracia participativa, que complementa e aperfeiçoa a democracia liberal-representativa, com utilização de instrumentos de participação popular, como: o referendo, a iniciativa popular e o plebiscito.

O Parlamento, ao longo dos séculos XIX e XX, será o elemento central do sistema representativo e sua abertura às novas camadas sociais será a chave da transição do liberalismo à democracia liberal.

8.3 As eleições

O princípio eleitoral e o princípio democrático caminharam lado a lado ao longo da história da teoria e das formas políticas.

As eleições operam como símbolo e instrumento eficaz de legitimação e organização do poder nas sociedades que se estruturam tendo como base o pluralismo político. A eleição é um procedimento reconhecido pelas normas de uma organização, por meio da qual todos ou parte dos membros escolhem um número menor de pessoas, ou somente uma, para representá-las ocupando posições de autoridade nessa entidade.

Considera Sartori que o exercício do poder pelo povo soberano, numa democracia, é garantido porque julgamos o sistema em termos eleitorais. Seria um grave erro não se atentar para a importância das eleições. “Se não fossem as eleições, se não fosse o fato de que não confiamos no suposto consenso de opinião, não existiria a ponte entre governados e governantes e, consequentemente, não haveria democracia.”¹¹

No entanto, devemos considerar que a votação possui um bastidor pré-eleitoral, pois, embora não devamos esquecer da importância das eleições, “não podemos isolar o acontecimento eleitoral do círculo completo do processo da formação da opinião. Se o verdadeiro soberano não é o cidadão, mas o eleitor,

¹¹ Sartori (1965), p. 88.

por seu turno, o eleitor não é outro senão o cidadão, no instante crítico em que é convocado para agir como soberano". Quando dirigimos nossa atenção para este quadro mais amplo, percebe-se que a soberania popular é somente uma das fases de todo processo político, onde se inclui o processo da formação da oposição.¹²

Há dois outros conceitos que não podem ser confundidos com o de eleição: a designação e a cooptação.

a) Designação

Ocorre quando uma pessoa é indicada para ocupar uma posição de autoridade por uma autoridade superior. A designação pressupõe que a pessoa designada seja fiel a quem a designou.

b) Cooptação

Ocorre com a incorporação de uma pessoa num grupo político determinado, que passa a integrar portanto esse corpo ou nível de articulação política.

O procedimento eleitoral apresenta alguns elementos básicos, que são:

- O eleitorado compõe-se dos que têm direito de voto.
- O eleitorado expressa sua decisão através da emissão de votos individuais.
- Os votos emitidos são objeto de escrutínio e, através de critérios adotados previamente, são escolhidas pessoas que irão ocupar posições na estrutura de poder.

As eleições consistem num processo ritualístico que se repete por períodos definidos previamente que se compõem de uma sucessão de etapas que vão da convocação das eleições, passando pela apresentação e proclamação oficial das candidaturas, até chegar à proclamação oficial e definitiva dos candidatos eleitos.

8.4 Função das eleições

As funções que desempenham as eleições variam de acordo com o sistema e o contexto político em que se realizam. No entanto, há alguns traços comuns que podem ser resumidos em três: produzir representação; produzir governo e produzir legitimidade.

a) Produzir representação

Como vimos anteriormente, as eleições têm como pressuposto teórico o fato de que o Estado exerce sua soberania pela delegação da nação ou do povo.

¹² Sartori (1965), p. 88.

De um ponto de vista formal a eleição é o mecanismo pelo qual, ao mesmo tempo em que se escolhe, se autoriza o representante a exercer a representação, ou seja, atuar no interesse dos representados.

b) Produzir governo

O mecanismo eleitoral permite, também, a escolha das equipes que assumirão o governo ou direção política da comunidade, além da escolha dos programas governamentais que poderão ser implantados.

As eleições oferecem a possibilidade de se trilhar uma via pacífica e organizada na alternância do poder. Deste modo, não somente se escolhem representantes, mas também os governantes da comunidade, quer seja no âmbito federal, estadual ou municipal, no caso brasileiro.

Um outro aspecto que deve ser considerado é que nem sempre a escolha de um governo por uma maioria lhe dá condições de governabilidade, pois há uma relação direta desta com a capacidade que o partido que ocupou o poder tem para responder às demandas da sociedade, que se expressará no funcionamento regular das instituições e resultados sociais e econômicos obtidos.

A governabilidade, portanto, está associada a dois valores interdependentes, como eficácia e legitimidade. A legitimidade de um governo está diretamente associada à sua eficácia no atendimento das demandas da sociedade, ou seja, no cumprimento de seu papel no atendimento do bem-estar coletivo. Na medida em que não cumpre este requisito, perde gradativamente sua legitimidade, e deverá ser substituído por outro. É claro que uma condição necessária para que possa cumprir com o seu papel o governo eleito necessita ter o respaldo da maioria dos representantes do parlamento.

c) Produzir legitimidade

Nos Estados democráticos as eleições buscam cumprir sempre a função de legitimação racional do poder político; através do rito eleitoral periódico o poder se reveste de autoridade. Possuem as eleições uma importante função simbólica que remete a integração, a igualdade, a comunicação e a participação.

Através do mecanismo eleitoral a comunicação entre os governantes e governados se intensifica. Aumenta o grau de informação que o cidadão possui dos assuntos públicos, e é o momento adequado para que venha à tona todo tipo de propostas e aspirações.

A democracia política só tem sentido como democracia participativa, e as eleições constituem o momento em que se efetiva essa correspondência.

A participação eleitoral é uma das modalidades de participação política, e atualmente a mais praticada em todo o mundo. Sua importância reside em que constitui o caminho natural para onde convergem outras atividades de participação política.

8.5 O sufrágio

O exercício do voto pode ser analisado a partir de duas perspectivas teóricas, que orientaram historicamente o direito de voto. Em primeiro lugar, como função de natureza pública, que deve ser cumprido por um corpo eleitoral ou conjunto de eleitores, que pode corresponder a todos ou a uma parte dos cidadãos. Em segundo lugar, como direito individual que corresponde a todo cidadão.

De acordo com Bonavides, “o sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania” isto é, na gestão da vida pública. “Com a participação direta, o povo politicamente organizado *decide*, através do sufrágio, determinado assunto do governo; com a participação indireta, o povo *elege* representantes.”¹³

Denomina-se *votação*, quando o povo se serve do sufrágio para *decidir*, como quando há democracia semidireta (o povo pode votar sem eleger). Quando porém o povo “emprega o sufrágio para *designar representantes*, como na democracia indireta, diz-se que houve *eleição*” (o povo vota para eleger).¹⁴

O sufrágio pode se caracterizar de diversas maneiras, como: universal, igualitário, direto, secreto e livre.

a) Sufrágio universal

Determina que os cidadãos possuem o direito de voto e sejam elegíveis, sem que ocorram exclusões politicamente significativas de determinados setores ou grupos sociais, motivadas pela raça, sexo, religião, ideologia, riqueza, profissão ou nível educacional etc.

A luta pela democracia ocorreu paralelamente com a luta pela universalização do voto. O sufrágio feminino, por exemplo, começou a ser adotado gradativamente a partir do final do século XIX, generalizando-se, porém, somente após o fim da Segunda Guerra Mundial a partir de 1945. No Brasil o direito de voto para as mulheres ficou estabelecido em 1932, e confirmado na Constituição de 1934.

O sufrágio pode ser limitado com o objetivo de excluir do direito de voto setores ou grupos politicamente significativos, impondo-se restrições de caráter restritivo dos pontos de vista econômico, intelectual, de gênero, étnico, racial, religioso etc.

No regime de *Apartheid* na África do Sul adotava-se a restrição racial ao voto, ao qual tinham acesso somente os brancos, sendo excluídos os negros.

Durante o império somente votavam aqueles que dispunham de determinada posse de bens.

¹³ Bonavides (1972), p. 269.

¹⁴ Bonavides (1972), p. 269.

b) Sufrágio igualitário

Supõe-se que o voto de todos os eleitores possui formalmente o mesmo valor. Cada eleitor tem a possibilidade de emitir o mesmo número de votos. Baseia-se no princípio de uma pessoa um voto. Um tipo de sufrágio desigual ocorria na Inglaterra até 1948, quando se permitia que um indivíduo votasse em mais de um distrito eleitoral caso tivesse vínculos com todos eles.

c) Sufrágio direto

É a denominação dada àquele em que os eleitores determinam, sem necessidade de intermediários, diretamente, quem serão os titulares dos cargos submetidos à eleição.

Nas eleições indiretas, um colégio eleitoral restrito é quem escolhe os titulares dos cargos, esse colégio eleitoral pode ou não ter sido escolhido pelos cidadãos como um todo. De qualquer modo, é o tipo de eleição que diminui a importância do eleitorado na escolha.

d) Sufrágio secreto

É aquele em que o voto não é aberto ou público. Começou a ser adotado no final do século XIX. No Brasil, o voto não era secreto até 1930, sendo conhecido pelo nome de “voto de cabresto”, pois os eleitores votavam expondo-se aos candidatos com o voto aberto, o que permitia toda sorte de barganha eleitoral, incluindo-se a intimidação.

e) Sufrágio livre

A aplicação efetiva do princípio de eleições livres a uma realidade concreta é, muitas vezes, de difícil comprovação, ocorrendo em diversas partes do mundo a solicitação, por uma das partes que se envolvem na disputa eleitoral, da fiscalização de organizações internacionais para comprovarem a liberdade do voto e a não-ocorrência de fraudes.

De modo geral se considera que foram realizadas eleições livres quando se conjugam, pelo menos os seguintes fatores:

- a) Existência de um marco geral de garantias jurídicas.
- b) A manutenção do princípio do pluralismo no processo eleitoral.
- c) Ocorrência de eleições periódicas.
- d) Liberdade de escolha do eleitor, com base em três fatores:
 1. Sufrágio universal e igualitário.
 2. Possibilidade de escolher em quem votar e emitir-lo efetivamente sem pressões exteriores; neste contexto, é que se dá importância ao voto secreto.
 3. Segurança de que seu voto não será manipulado de modo fraudulento.

f) Sufrágio censitário

É aquele em que é outorgado o direito de voto àqueles que preencherem determinadas condições econômicas, como uma determinada renda. No Império, o voto censitário estabelecia um limite mínimo de renda para que o cidadão pudesse ter o direito de votar.

8.6 Os sistemas eleitorais

Sistema eleitoral pode ser definido como o conjunto de elementos (decisões políticas) contidos nas normas eleitorais, que afetam ou incidem diretamente na transformação das preferências eleitorais (votos) em quotas de poder institucionais (cargos eletivos). Constituem elementos interdependentes, em que a modificação de um afeta os outros.

Há dois modelos:

a) O sistema de eleição majoritária

Expressa a ideia de quem ganha a maioria de votos ganha a eleição e tudo que está em jogo.

b) O sistema de eleição proporcional

É a intenção de que a representação política escolhida nas eleições se distribua de modo proporcional ao número de votos obtidos por cada candidatura. Cada formação política (partido) será representada no órgão submetido a escolha eleitoral na proporção dos votos obtidos. Este é um modelo que se sustenta, basicamente, na estrutura partidária de representação política, e valoriza o papel dos partidos no processo eleitoral.

Uma possibilidade é a adoção de um sistema que seja produto da combinação de elementos desses dois, e nesse caso será denominado sistema mixto.

A implantação de um sistema eleitoral se constitui numa prática política que nunca é neutra, no sentido de que não está alinhada com nenhum interesse específico. Relacionados com cada sistema concreto que se implanta, há sempre interesses específicos que procuram estabelecê-los de forma tal que as possibilidades de perda de poder real sejam as menores possível.

8.7 O sistema eleitoral como subsistema do sistema político

O sistema eleitoral constitui um subsistema do sistema político podendo, no entanto, ser analisado como uma variável independente. Como subsistema do sistema político influencia e é influenciado por este e por outros subsistemas que o integram, como o partidário. Toda proposta de adoção de reforma de um siste-

ma eleitoral não é neutra, sua discussão sempre deve ser contextualizada situando-a num contexto político determinado. Nesse sentido, a adoção ou reforma de um sistema eleitoral é o resultado das pressões de diferentes forças que buscam assegurar ou melhorar sua posição política.

Entre as principais influências do sistema eleitoral sobre o sistema político mais geral estão:

- Na representação parlamentar: influencia a correlação de forças no parlamento, o grau de fragmentação da representação, a formação de coalizões, a produção de maioria parlamentar, a proporcionalidade entre votos e cadeiras no parlamento.
- Nos partidos políticos: o processo de escolha dos candidatos, o grau de coesão (por exemplo, ao proibir a mudança de partidos dos eleitos), a estratégia a ser seguida nas campanhas eleitorais.
- No comportamento eleitoral: o grau de participação, o nível de polarização política e ideológica, o tipo de voto sufragado (voto útil, de protesto, nulo, ou por convicção).
- Na sociedade política como um todo: legitimação do processo eleitoral, integração da comunidade política, incorporação ou marginalização de determinados grupos sociais excluindo-os da cidadania (mulheres, etnias etc.)

8.8 O comportamento eleitoral

A análise do comportamento eleitoral teve início nos primórdios do século XX e buscava explicar o comportamento dos eleitores em função de fatores estruturais. Parte-se da premissa de que as características da estrutura econômica, social, demográfica, educacional, entre outras, possuem um grande peso sobre o comportamento dos eleitores e, portanto, sobre os resultados eleitorais.

Para análise do comportamento se recorre a algumas variáveis, tais como: idade, sexo, nível educacional, prática religiosa, nível de renda, moradia, ocupação e o território de referência. Através dessas variáveis é possível se determinar o perfil e a tendência de voto dos eleitores.

Podem-se incluir nessa dimensão estrutural a cultura política e o sistema de valores que permeiam a participação política.

A opção de voto, de modo geral, envolve por parte do eleitor um cálculo de custos e benefícios em função dos interesses individuais que guiaram o cidadão na sua escolha. No entanto, deve-se considerar que existem outras fontes subjetivas que são englobadas pelo eleitor na categoria de benefícios, como:

- A satisfação de participar de um processo democrático que ocorre periodicamente.

- O prazer de participar de uma decisão e se envolver nesse processo.
- Renova-se seu interesse pelos assuntos públicos, pois fica mais informado das práticas políticas.
- A satisfação periódica de fugir do sentimento de inutilidade que sente em relação ao processo político cotidiano.
- A satisfação de saber que a sua decisão é igual a de todos os outros, sente-se no momento do voto um sentimento de igualdade de poder de decisão.

Em termos de comportamento eleitoral devem-se levar sempre em conta dois fatores que influenciam a capacidade de decisão dos eleitores. Em primeiro lugar a racionalidade individual, que leva em conta os benefícios que podem ser obtidos, uma vez feita a escolha, e que de um modo geral estão relacionados com um cálculo de custo-benefício; em segundo lugar, a importância dos diversos fatores estruturais que interferem no processo de escolha individual do eleitor.

Entre os diversos tipos de comportamento eleitoral podemos ter:

1. O voto de protesto

Pode estar relacionado com um candidato específico, com o processo eleitoral em si ou outro motivo conjuntural. Este tipo de voto pode ser dado a um candidato (ou partido) que representa o antípoda do candidato (ou partido) repudiado. Neste caso, as qualidades do candidato em que se descarregam os votos ficam num segundo plano, predominando a ideia de repúdio ao *status quo*. Outra forma de voto de protesto é em relação ao processo político como um todo e aos candidatos de modo geral, quando se anula o voto, descarregando este em algum animal ou indivíduo que não é candidato a nada. São exemplos no Brasil: o voto no rinoceronte Cacareco, que recebeu mais votos (100 mil) do que qualquer candidato na eleição para vereador em 1958 em São Paulo; e o chimpanzé Tião, que teve uma votação expressiva nas eleições para Prefeito do Rio de Janeiro em 1988.

2. Voto útil

É um tipo de voto que busca tornar a ação (de votar) eficaz. Este tipo de comportamento pode levar o eleitor a votar num candidato ou partido com que normalmente não se identificaria, dado que aquele ao qual se identifica tem poucas possibilidades de êxito.

3. Voto ideológico

É o tipo de voto que se dá em função da ideologia do candidato ou partido. Os eleitores votam em partidos de direita, centro ou esquerda e não buscam alternativas fora do leque ideológico que assumem como seu.

4. Voto partidário

É o voto destinado a candidatos de um partido político ao qual o eleitor se identifica. Caso não haja candidatos que interessem ao eleitor, ele vota na sigla.

8.9 A crise da representação política

Não se pode negar que há um esgotamento das formas de representação tradicionais, que pode se traduzir numa diminuição do entusiasmo pela democracia; entre os sinais desse quadro, estão: um profundo descrédito em relação aos políticos; desinteresse pela disputa eleitoral, baixa participação ativa nos partidos políticos, diminuição do interesse pelas questões políticas etc. Isto nos leva a identificar que há uma tendência de diminuição do papel de dois importantes instrumentos da democracia: o parlamento e os partidos políticos.

Quanto ao parlamento, há muito tempo que deixou de ser o principal centro de articulação de políticas do Estado Democrático Liberal, sendo substituído pelo Poder Executivo, mesmo onde vigora o regime parlamentarista. Os meios de comunicação, por outro lado, estão se convertendo cada vez mais no cenário preferencial do debate político, com uma intervenção mais direta da opinião pública, facilitada pelas novas tecnologias de informação.

Os partidos já não conseguem ser os instrumentos mais adequados para levar ao Estado as demandas da sociedade. Torna-se cada vez menos crível a sua pretensão de apresentar soluções e a sua capacidade de mobilizar os cidadãos. A partir das ultimas décadas do século XX, surgiram novos atores, como os movimentos sociais, que apresentam-se com maior credibilidade para encaminharem propostas e apresentarem uma maior capacidade de mobilização em torno de temas pontuais (meio ambiente, direito do consumidor, direitos humanos etc.). Estes movimentos afirmam seu caráter não governamental, acentuando desse modo o aspecto de se constituírem como alternativas às instâncias políticas formais. Ao longo dos anos, no entanto, muitos destes movimentos se institucionalizaram e se constituíram em partidos políticos, como os partidos verdes que existem em muitos países.

Um outro aspecto que deve ser considerado é que no final do século XX surgiram partidos formados, única e exclusivamente, para lançarem determinados candidatos. Constituem, na realidade, organizações criadas para ações de mobilização e que utilizam métodos do âmbito empresarial, como: marketing político, rede de agências de publicidade etc. Um exemplo claro deste tipo de operação foi o lançamento, campanha e posterior eleição do ex-presidente Fernando Collor de Mello, que mais tarde sofreu um processo de *impeachment*.

Em que pesem os problemas que existem para a manutenção de um Governo democrático, existe uma convicção de que esta é, ainda, a melhor forma de governo. O que se busca é melhorar o cenário político, recuperando seus principais instrumentos, como âmbito privilegiado do debate e de escolha de alternativas

de ação de governo. Para tanto, a modificação da estrutura e dos regulamentos eleitorais constituem um dos caminhos a serem seguidos, além de se incentivar uma maior participação dos cidadãos.

8.10 Tocqueville e a democracia na América

Um dos autores pioneiros no Estudo das instituições democráticas foi Alexis de Tocqueville (1805-1859), com sua obra *A democracia na América*. No ano de 1831, Tocqueville chega aos Estados Unidos tendo como objetivo estudar a sociedade norte-americana. Nesse país governava o presidente Andrew Jackson que, com firmeza, defendia a igualdade de oportunidades e o ensino universal sem discriminação. Havia um clima de otimismo na sociedade norte-americana que deve ter influenciado Tocqueville. A população confiava no espírito de iniciativa, na concorrência econômica e na liberdade política, repudiando o absolutismo e apoiando o estabelecimento de assembleias representativas.

Em 1835 publica a primeira parte de sua obra, *A democracia na América*, onde se dedica a discorrer sobre a influência da democracia sobre as instituições. Em 1840 é publicada a segunda parte, sobre a influência das instituições sobre os costumes. O livro teve repercussão junto ao povo francês, pois nunca até então lhe haviam apresentado uma realidade democrática moderna, com certa imparcialidade, e sem polêmicas partidárias.

É a partir dessa obra que Tocqueville é reconhecido como um cientista político da maior importância, apresentando um visão objetiva da realidade, sem renunciar ao seu próprio pensamento e às suas raízes aristocráticas.

Na primeira parte de sua obra, o autor se refere às condições nas quais se encontravam os Estados Unidos em relação às doutrinas de igualdade na política e no direito. Em relação às leis afirma que quando se quiser falar sobre elas deve ser “sempre pelo dogma da soberania do povo que convém começar”. Segundo ele, “na América, o princípio da soberania do povo não é oculto ou estéril, como em certas nações; ele é reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis; estende-se com liberdade e chega sem obstáculos às últimas consequências”.¹⁵

Descreve o funcionamento dos três poderes, sendo o Poder Legislativo integrado por Deputados e Senadores, que se elegerão em diferentes momentos, bem como também será distinta a duração de seus mandatos; o Poder Executivo, que possui a concentração dos poderes militares e tem a faculdade de veto. Esta é sem dúvida uma novidade para a Europa, no sentido de que os poderes Legislativo e Executivo se complementam: enquanto um cria as leis, o outro as executa, não podendo funcionar o Estado sem um acordo entre ambos; e o Poder Judiciário, que intervém unicamente quando há litígio entre as partes e controla a constitucionalidade das leis. Assim se estabelece a supremacia constitucional.

¹⁵ Tocqueville (2005), p. 65.

Expressa em diversas partes sua impressão sobre a democracia americana, onde “a sociedade age por si e sobre si mesma”, só havendo força em seu seio, “quase não se encontrando ninguém que ouse conceber e, sobretudo, exprimir a idéia de buscá-la em outra parte”. Destaca sempre a participação do povo, que segundo ele, “participa da elaboração das leis pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo”, podendo-se dizer “que governa por si mesmo”. E continua: “o povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas. Tudo provém dele e tudo nele se absorve”.¹⁶

Em outra passagem de sua obra, expressa sua confiança na permanência e continuidade das instituições democráticas americanas. Segundo ele,

“Nos Estados Unidos, o dogma da soberania do povo não é uma doutrina isolada que não se prende nem aos hábitos, nem ao conjunto das idéias dominantes, pode-se, ao contrário, considerá-lo como o último elo de uma corrente de opiniões que envolve todo o mundo anglo-americano. A Providência deu a cada indivíduo, qualquer que seja, o grau de razão necessário para que possa dirigir a si mesmo nas coisas que lhe interessam exclusivamente. É essa a grande máxima sobre a qual repousa, nos Estados Unidos, a sociedade civil e política: o pai de família aplica-a a seus filhos, o patrão a seus serviços, a comuna a seus administrados, a província à comuna, o Estado às províncias, a União aos Estados. Estendida ao conjunto da nação, ela se torna o dogma da soberania do povo.”¹⁷

Tocqueville buscou na sociedade norte-americana a imagem da democracia, das suas tendências, do seu caráter, dos problemas que enfrenta; estava convencido de que a democracia era o futuro e pensou nos Estados Unidos como um gigantesco laboratório. Usou o termo *democracia* não somente em relação às instituições políticas, mas também em termos sociais e econômicos. Tinha a absoluta segurança de que a democracia era inevitável e irresistível, por isso era necessário analisá-la em profundidade para preparar a França, evitando os eventuais problemas que tinha o sistema.

Um dos fenômenos que mais o impressionaram na sociedade norte-americana foi a igualdade de condições, que para ele era a base sobre a qual se constroem todos seus demais elementos. O pilar fundamental sobre o qual se assenta a democracia é a igualdade que coloca todos no mesmo nível: todos são soberanos, o povo tem o poder real.

A igualdade de condições deve confluir em liberdade, que, para ele, é o livre arbítrio, a liberdade de escolha da pessoa humana, tendo poder sobre seu próprio destino.

¹⁶ Tocqueville (2005), p. 68.

¹⁷ Tocqueville (2005), p. 456.

Embora destacando os aspectos positivos da democracia, Tocqueville advertiu que a mesma pode se ver ameaçada por vários fatores, como a tirania da maioria, a burocracia centralizada e a mediocridade. Considera que o despotismo pode aparecer como consequência da centralização e dar como resultado um Estado despótico. A forma de evitar esta situação, segundo ele, é através da liberdade política e uma maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos.



OS PARTIDOS POLÍTICOS

Como produtos históricos do desenvolvimento da democracia, os partidos políticos surgem ao mesmo tempo em que os sistemas eleitorais e a necessidade de representação. No início o modelo eleitoral censitário, mais do que de partidos, era um sistema de partidários “notáveis”, que se apresentavam como candidatos para uma função pública. Com o passar do tempo, o comitê eleitoral conjuntural se transformou em uma estrutura permanente. No século passado, o desenvolvimento da democracia caminhou paralelamente ao dos partidos políticos, quer seja sob a forma de partidos de quadros ou partidos de massa ou simplesmente partidos eleitorais, que atualmente predominam. O fato incontestável é que hoje em dia não é concebível a democracia sem partidos.

Os partidos tiveram um papel determinante na ampliação do direito de voto, até chegar o voto universal, que atualmente predomina na maioria dos países. Os partidos têm o mérito de terem contribuído para a incorporação de amplas massas à participação política e ao aumento da consciência. No entanto, ao mesmo tempo que constituem um elemento importante de ampliação da democracia política na sociedade, os partidos políticos muitas vezes apresentam enormes deficiências nos métodos e procedimentos democráticos internos.

Vícios como o autoritarismo e o verticalismo, caudilhismo, corrupção, clientelismo e a demagogia são alguns dos problemas que apresentam os partidos modernos, que influenciam sua dinâmica interna e sua relação com a massa de militantes e simpatizantes. O que tem levado muitos a discutir a questão da democratização dos partidos políticos como um componente essencial de aperfeiçoamento dos regimes democráticos.

A democracia pressupõe o desenvolvimento de um sistema de partidos que concorrem entre si. Na medida em que se foi produzindo uma ampliação do direito de voto, tornou-se mais complexo o sistema de eleições e de representação,

para poder atender à diversidade de grupos sociais, setores e regiões geográficas. Neste sentido, os partidos se desenvolvem como organizações com estruturas e propostas próprias, e se convertem em mediadores necessários entre a sociedade e o poder político, para viabilizar a representação dos cidadãos.

Ocorre que, nos últimos tempos, os partidos políticos vêm passando por uma crise, principalmente, em suas duas funções principais: a representação de interesses dos diferentes grupos sociais e a intermediação desses interesses junto ao Estado, que são expressos em demandas e formação de agendas públicas. Situação que é agravada, em alguns casos, pelas suas práticas internas antidemocráticas, a corrupção, falta de novas lideranças, entre outros fatores, o que gera uma profunda desconfiança e descrença social sobre os partidos políticos e os seus dirigentes.

Diante desse quadro, outros atores sociais têm surgido que procuram preencher esse vazio deixado pelos partidos políticos. Entre estes estão as organizações não governamentais (ONGs), que de modo geral ainda gozam de bastante credibilidade diante da sociedade. Essas organizações buscam tratar de temas pontuais, que passam a dominar em sua complexidade, e se legitimam perante determinados setores sociais como representantes para o encaminhamento de suas demandas. Em muitos casos, estas organizações canalizam as reivindicações para os partidos políticos, tornando-se importantes auxiliares, e outros o fazem diretamente ao Estado sem intermediação dos partidos.

9.1 Introdução e origem

Todas as sociedades humanas sempre tiveram divisões internas de caráter político, em que um grupo de pessoas segue determinada liderança buscando obter maior parcela de poder, e com isso defender os interesses que lhes são comuns. Os grupos que se enfrentam formam *partes* que dividem a sociedade, e de modo geral eram considerados como negativos para a sociedade.

No desenvolvimento do sistema representativo no século XIX, os partidos políticos surgem como consequência do regime democrático constitucional, como intermediários no mecanismo de representação. Articulam os interesses da sociedade organizada, cujos protagonistas lutam para conquistar o poder e adotar decisões que convêm ao seu grupo. Nesse sentido é que os partidos políticos, como fato social e histórico, configuram uma estrutura dinâmica dentro da qual ocorrem as ações e reações, em que os protagonistas disputam o acesso ao poder político.

A eleição de representantes, através dos partidos políticos, atendeu a uma necessidade, cada vez maior, de diversos grupos expressarem-se e exercerem uma vontade comum. Os partidos políticos constituem a forma adequada de canalização da luta política, evitando a radicalização que resultaria em violência. Embora, muitas vezes, os partidos políticos não consigam evitá-la e em outras

sejam portadores de propostas que induzem à radicalização. No entanto, os partidos políticos constituem a forma institucionalizada de disputa política nos marcos do regime democrático.

Uma das principais características dos partidos políticos, atualmente, é a sua universalidade. Praticamente, todos os países independentes exibem um sistema político que compreende a existência de pelo menos um partido político. Sómente as ditaduras militares, que apresentam um caráter temporário, podem não ter partidos, e no entanto muitas delas para se legitimar buscam amparo num sistema de partidos controlados, como ocorreu no Brasil durante o período ditatorial.

Embora universais, os partidos não apresentam a mesma natureza e nem cumprem as mesmas funções, no entanto os partidos surgem como consequência da massificação das sociedades e a expansão territorial dos Estados, que assim necessitam de algum tipo de representação política que represente de algum modo o aumento da complexidade da sociedade.

Historicamente os partidos surgiram em função do aumento da participação política, fenômeno que ocorre com a Revolução Francesa de 1789 e a norte-americana de 1776, bem como com o incremento das relações sociais devido ao processo de urbanização que se intensificou durante os séculos XVIII e XIX. O Parlamento se tornou o órgão de expressão da nova classe ascendente, a burguesia, e se constitui gradativamente num instrumento desta para o controle do governo.

No início se constituíram as facções, que reuniam os portadores de idéias afins, interesses coincidentes ou que se originavam de uma mesma região. Inicialmente estas facções não se propunham a disputar o poder, e eram vistas como um fenômeno negativo de divisão social. A palavra *facção* durante muito tempo foi utilizada com este conteúdo negativo, sendo gradativamente substituída pela palavra *partido* durante o século XIX, sendo estes gradativamente aceitos, ao se tornar cada vez mais claro que as divergências e a diversidade de opinião não são necessariamente incompatíveis com a ordem política. Na segunda metade do século XVIII Voltaire afirmou na obra *Encyclopédie* que: “O termo *partido* não é, em si mesmo, odioso; o termo *facção* sempre é.”¹

Os partidos surgiram na primeira metade do século XIX, e pode-se considerar como um marco de seu nascimento a reforma eleitoral promovida na Inglaterra em 1832 (*Reform Act*).

Os partidos surgem no momento em que o absolutismo estava em decadência e a participação da cidadania crescia historicamente. Esta transformação política ocorre durante o período das revoluções burguesas. A burguesia necessitava de novas formas de organização política que permitissem sua atuação, e das suas diversas frações, no Parlamento onde existiam regras claras que permitiam a negociação sem que se colocasse em risco a estrutura de dominação que a privilegiava.

¹ Voltaire extraído da *Encyclopédie*, volume XIII, p. 765, de 1778. Citado por Sartori (2005) p. 27

Historicamente, os partidos políticos constituíram um dos pilares para a organização da democracia representativa, pelos quais os cidadãos podiam expressar suas demandas e sentimentos. Surgiram como atores com o Estado liberal democrático, e se tornaram necessários por dois fatores: primeiro, devido à universalização dos direitos democráticos e à adoção do sufrágio; e, segundo, por se tratar de sociedades organizacionais, nas quais se torna indispensável a existência de organizações para que os indivíduos possam alcançar seus objetivos.

Embora sejam frutos de uma democratização maior, os partidos ao longo do século XX integraram a estrutura de Estados totalitários, como o Partido Nazista alemão, o Partido Fascista italiano, o Partido Comunista em inúmeros Estados como na Coréia do Norte, China, União Soviética etc., tendo uma função muito diferente da que exercem nos Estados democráticos, assumindo muito mais um papel de controle social sobre a sociedade civil e não se constituindo em organizações que expressam as demandas de uma sociedade diversificada junto ao poder político. Os partidos nos regimes totalitários, ao contrário, são correias de transmissão da ideologia estatal junto à sociedade civil.

Ao longo do século XX os partidos políticos se constituíram em componente fundamental dos sistemas de governo, tanto das democracias como de muitos regimes autoritários e totalitários. No início deste século XXI, os partidos políticos existem na maioria dos Estados que integram as Organização das Nações Unidas (ONU).

9.2 Conceito de partido político

Uma das primeiras definições de partido político, diferenciando-o das facções, foi apresentada por Edmund Burke em obra de 1770, portanto no século XVIII.² Definiu um partido como

“um corpo de homens unidos para promover, através de seu trabalho conjunto, o interesse nacional sobre a base de um princípio particular acerca do qual todos estão de acordo. Os fins exigem meios e os partidos são os meios adequados para permitir a esses homens colocar em execução seus planos comuns, com todo o poder e toda a autoridade do Estado”.³

Um partido político pode ser definido como qualquer grupo de pessoas unidas por um mesmo interesse e que tem como objetivo final conseguir exercer o poder político. Os partidos exercem, nas democracias, a função de mediação entre o Estado e a sociedade civil, encaminhando as demandas dos cidadãos aos ór-

² Trata-se do livro *Thoughts on the cause of the present discontents*, de Edmund Burke, publicado no ano de 1770.

³ Citado por Sartori (2005), p. 36.

gãos de governo. Para Claus Offe, “os partidos políticos receberam expressamente da constituição a tarefa de contribuir para a formação da vontade do povo”.⁴

Outra forma de se definir o partido político é baseando-se no seu relacionamento com as elites existentes ou potencialmente adversárias, e nesse sentido para Palombara “um partido político é uma organização formal cujo propósito primário e consciente é colocar e manter no exercício de cargo público pessoas que controlarão, sozinhas ou em coalizão, a maquinaria do governo”.⁵

Para Jellinek, os partidos políticos são “por sua natureza, grupos que mediante convicções comuns relativas a certos fins do Estado tratam de realizar estes fins concretos”. Se considerarmos estes “em sua relação com o poder do Estado e com os grupos sociais dominantes, nos encontramos com grupos que detêm o poder em um momento dado e grupos que ainda não o alcançaram. É uma tendência natural de todo partido político alcançar o poder e manter-se nele uma vez alcançado”.⁶

Buscando maior detalhamento, Giovanni Sartori descreve os partidos políticos de acordo com três premissas:⁷

a) Os partidos *não* são facções

Os partidos são necessários, constituem instrumentos para obter benefícios coletivos, para obter um fim que não é meramente o benefício privado. Eles vinculam o povo ao governo. São uma parte de um todo que trata de servir aos fins do todo. Por outro lado, as facções não são necessárias, mas existem como expressão de conflitos pessoais, de um comportamento que valoriza o eu em detrimento do público.

b) Um partido é *parte de um todo*

A palavra *partido* comunica a idéia de parte, destacando a existência de um vínculo entre uma parte e um todo. Um todo pode ser concebido monologicamente, ou seja, não composto de partes; ou constituir-se num todo pluralista, que é o caso da existência de partidos. Este todo formado por partes é a comunidade política como resultado da interação entre suas partes. Um partido que não é capaz de governar em nome do interesse geral do todo, então, não difere de uma facção. A missão social de um partido é adotar um enfoque não parcial do todo.

c) Os partidos são canais de expressão

Constituem instrumentos para representar o povo ao expressar suas exigências. Nasceram para comunicar às autoridades os desejos do povo e esta é

⁴ Offe (1988), p. 89.

⁵ La Palombara (1982), p. 472.

⁶ Jellinek (2000), p. 141.

⁷ Sartori (2005), p. 60-67.

sua razão de ser fundamental. No entanto, são algo mais, já que não podem ser concebidos unicamente como meios de comunicação. Se assim fosse, os partidos poderiam ser substituídos pelas pesquisas de opinião, pelos próprios meios de comunicação ou pelos próprios cidadãos utilizando seus computadores. No entanto, os partidos oferecem algo que nenhum desses meios pode oferecer: transmitem exigências respaldadas por uma pressão. O partido respalda com seu próprio peso as exigências às quais se sente obrigado a responder. Ele organiza as vontades individuais num todo coeso. Aqueles meios (pesquisas, mídia e computadores) diluem a legitimidade de uma organização legal e democraticamente constituída e fragmentam em individualidades desorganizadas a vontade coletiva legitimada legalmente.

Numa síntese, Bonavides considera que o partido político “é uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados”. E afirma que vários dados entram obrigatoriamente na composição dos partidos: (a) um grupo social; (b) um princípio de organização; (c) um acervo de ideias e princípios, que inspiram a ação do partido; (d) um interesse básico em vista: a tomada do poder; (e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governamental quando o tem em mãos.⁸

9.3 A interpretação sociológica dos partidos políticos: Max Weber

De um ponto de vista sociológico, Max Weber, afirma que “os partidos são essencialmente organizações voluntárias baseadas no recrutamento sempre renovado, não importa quantos meios empreguem para prender sua clientela permanentemente”.⁹ Constituem, portanto, “relações associativas baseadas em recrutamento (formalmente) livre com o fim de proporcionar poder a seus dirigentes dentro de uma associação” e, por meio disso, proporcionar a “seus membros ativos, oportunidades (ideais ou materiais) de realizar fins objetivos ou de obter vantagens pessoais, ou ambas as coisas”.¹⁰

Podem ter curta duração ou serem duradouros, e podem surgir como associações muito distintas na forma: “séquitos carismáticos, criadagens tradicionais e partidários racionais (rationais referentes a fins ou valores, ou de cunho ideológico). Podem ser orientados, principalmente, por interesses pessoais ou por fins objetivos. Em termos práticos podem dirigir-se, exclusivamente, à obtenção do poder para o líder e à ocupação dos cargos administrativos por seus quadros (partido do patronato). Ou podem estar orientados, predominante e conscientemen-

⁸ Bonavides (1972), p. 429.

⁹ Weber (1974), p. 25.

¹⁰ Weber (1991), p. 188.

te, por interesses de estamentos ou classes (partido estamental ou de classe) ou por fins objetivos concretos ou por princípios abstratos (partido ideológico)".¹¹

Os partidos políticos têm como objetivo "sempre a obtenção de votos numa eleição para cargos políticos ou um corpo de votação". Apresentam um núcleo rígido de membros interessados, dirigido por um líder ou por um grupo de pessoas eminentes; "este núcleo difere grandemente no grau de sua organização hierárquica, contudo é hoje em dia frequentemente burocratizado". É desse grupo que sai o financiamento do partido "com o apoio de patrocinadores ricos, de interesses econômicos, de indivíduos que buscam cargos públicos ou de associados contribuintes. Na maior parte dos casos, várias destas fontes são utilizadas".

Os partidos políticos podem雇用 todos os meios para chegarem ao poder. E suas atividades políticas estão nas mãos de:¹²

- a) líderes e quadros do partido;
- b) membros ativos do partido, que atuam como aclamantes ou como instâncias de controle, de discussão, de contrapropostas e de resolução;
- c) as massas nãoativamente associadas (de eleitores e votantes), que são solicitadas em tempos de eleição ou votação e cuja opinião só interessa como meio de orientação para o trabalho de propaganda em casos de luta efetiva pelo poder;
- d) os mecenazos de partido, que de modo geral permanecem ocultos.

Há dois princípios distintos em que podem basear-se os partidos políticos nos Estados modernos: organização para concessão de cargos e ideologias.

Quanto aos partidos que, essencialmente, visam à concessão de cargos, "neste caso estão os partidos meramente interessados em colocar seu líder na posição máxima, a fim de que este possa transferir cargos estatais aos seus seguidores, ou seja, aos membros do *staffs* ativos e de campanha do partido". O exemplo citado por Weber são os partidos norte-americanos.¹³

Em relação ao segundo tipo de partido, "é fundamentalmente ideológico e destinado a conseguir a concretização de ideais políticos explícitos". Neste caso estão o Partido Social-Democrata da Alemanha, antes de se burocratizar, e os partidos de massa socialistas de modo geral.¹⁴

Weber afirma que, de maneira geral, os partidos políticos combinam ambos os tipos. E que todos os partidos tomaram providências no sentido de se organizarem burocraticamente, havendo uma tendência geral nesse sentido.

¹¹ Weber (1991), p. 188.

¹² Weber (1991), p. 188-189.

¹³ Weber (1974), p. 26.

¹⁴ Weber (1974), p. 27.

Outra distinção entre partidos apresentada por Weber é quanto à sua organização, e neste caso podem ser: (a) carismáticos, baseados na fé em um líder ou caudilho; (b) tradicionalistas, formados em torno do exercício de poder tradicional, ao líder tradicional apegado à tradição e aos costumes; (c) doutrinários, formados em torno de conteúdos ideológicos ou de doutrinas; aqui se incluem os partidos racionais (socialistas) e; (d) partidos puramente de apropriação, que se baseiam num senhor e seu quadro administrativo e sobre o modo de recrutamento dos quadros administrativos (na maioria das vezes – mas não necessariamente, como é óbvio) idênticos ao de b, afirma Weber).

Considera ele que o funcionamento econômico dos partidos determina como se distribui sua influência e a direção material da conduta da organização, ou seja, “se ele provém de grande número de pequenas contribuições das massas, ou de mecenato ideológico, de compra (direta ou indireta) interessada ou de tributação das oportunidades proporcionadas pelo partido”.¹⁵

9.4 Os tipos de partidos políticos

A maioria das classificações dos partidos políticos adota um ou uma combinação dos seguintes critérios, segundo sua base social, orientação ideológica e estrutura organizacional:

- quanto à *base social*, os partidos podem ser classificados em partidos de operários, de burgueses, de camponeses, de minorias étnicas, linguísticas ou religiosas. A esta categoria devem ser acrescentados os partidos multiclassistas, essencialmente populistas;
- quanto à *orientação ideológica*, evidenciam-se os objetivos da organização. A principal tipologia se constrói baseada em torno da ideia de esquerda e direita, que se transformou em um critério para organizar as ideias políticas a partir da Revolução Francesa de 1789;
- quanto aos partidos concebidos *como organizações*, são considerados como movidos por fins próprios que superam os objetivos que os originaram, e ao mesmo tempo também superam e transformam os interesses dos indivíduos que os integram – quer sejam interesses de classe ou de qualquer outro tipo.

Jellinek identifica determinados grupos de partido que permanecem como tais durante as mudanças que ocorrem em função da luta que ocorre na sociedade para alcançar o poder do Estado. Os que dominaram antigamente, e por causa da mobilidades das relações de poder na vida social perderam o predomínio na sociedade e no Estado, são os grupos dos quais se nutrem os *partidos reacionários*. Aqueles nos quais coincide o poder que exercem no Estado com seu poder social são os *partidos conservadores*. E, por último, aqueles que não chegaram

¹⁵ Weber (1991), p. 189.

ainda e se encontram mais ou menos afastados do poder são os partidos progressistas, radicais. Isto, segundo ele, “explica o fenômeno admirável de que os diversos partidos que existem nos diferentes Estados se deem sempre os mesmos nomes: conservadores, liberais, democratas, radicais etc. (evitam a denominação de reacionários)”.¹⁶

Uma das distinções mais comuns a que se recorreu ao longo do século XX na identificação dos partidos foi a utilização da tipologia direita e esquerda. Esta diferenciação surge na Revolução Francesa e identificava a posição dos representantes ao se reunirem no Parlamento: à esquerda se localizavam os representantes do povo; e à direita a nobreza, as camadas mais abastadas.

Para Bobbio, considerando como critério para distinção entre direita e esquerda a apreciação diversa da ideia da igualdade, e além disso, adotando-se como critério para distinguir a ala moderada da ala extremista (tanto da direita quanto da esquerda) e a postura diante da liberdade, podem-se identificar quatro categorias de partidos e movimentos políticos:¹⁷

- a) Na extrema esquerda se encontram os movimentos simultaneamente igualitários e autoritários, dos quais o jacobinismo é o elemento histórico mais importante. Historicamente o PCB, o PCdoB e os diversos movimentos de esquerda da década de 70 no Brasil podem se enquadrar nesse campo. Atualmente se incluem, entre outros, o PSTU e o PSOL.
- b) Na centro-esquerda, podem ser encontradas as doutrinas e movimentos simultaneamente igualitários e libertários. Aqui se encontram todos os partidos social-democratas. No Brasil, podem se enquadrar nesta definição o PT, o PSDB, o PSB histórico.
- c) Na centro-direita, encontram-se os partidos conservadores que se distinguem das direitas reacionárias por sua fidelidade ao método democrático, mas que com respeito ao ideal de igualdade se prendem à igualdade diante da lei. Historicamente podemos identificar neste campo, no Brasil, o PSD, a UDN, o PDC, a ARENA.
- d) Na extrema-direita, doutrinas e movimentos antiliberais e anti-igualitários como o fascismo e o nazismo, que de um modo geral formam milícias integradas à sua estrutura. No Brasil, na década de 1930, tivemos o integralismo.

Uma das classificações mais aceitas, e adotada com variações mínimas por vários autores, é a que diferencia entre partidos de notáveis (ou de quadros) e partidos de massa.¹⁸ Embora os dois tipos de partido possam coexistir num mesmo período, o que tem ocorrido é a transformação progressiva de um tipo para o outro, com variações intermediárias, como o partido eleitoral de massas.

¹⁶ Jellinek (2000), p. 141-142.

¹⁷ Bobbio (1995), p. 119.

¹⁸ Weber (1974 e 1991) e Duverger (1970).

O partido de notáveis (ou de quadros)

Surgiu na primeira metade do século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, espalhando-se posteriormente para outros recantos do mundo. É o momento de afirmação da burguesia, e do ponto de vista político coincide com a discussão e implantação das instituições parlamentares no princípio da separação de poderes. Na Inglaterra esses partidos surgem oficialmente, como vimos, no *Reform Act* de 1832 que, ampliando o sufrágio, permitiu que industriais e comerciantes participassem juntamente com a aristocracia na gestão dos negócios públicos.

Anteriormente, existiam as facções, e gradativamente começaram a surgir estruturas organizacionais que tinham como objetivo apoiar um candidato nas eleições para o Parlamento. Constituíam associações locais, formadas pelos candidatos ou por grupos de notáveis.

Este tipo de partido caracterizava-se por: ter um número restrito de pessoas; funcionavam estritamente nos períodos eleitorais; eram liderados por aristocratas ou grandes burgueses que escolhiam os candidatos e providenciavam o financiamento da campanha eleitoral; não havia vínculos organizacionais duradouros do topo à base; a identidade partidária era estabelecida pela fração do partido no Parlamento, era ela responsável pelos programas eleitorais e a escolha dos líderes do partido; e os parlamentares tinham um mandato totalmente livre do controle dos eleitores.

Partidos de massa

Os partidos de massa surgiram como decorrência do crescimento das lutas dos trabalhadores na segunda metade do século XIX. Os partidos desse tipo incorporavam militantes através de um recrutamento massivo, que era praticado principalmente nas fábricas e nas grandes concentrações urbanas. Uma característica que diferenciava este tipo de partido é que aqueles que ingressavam na estrutura partidária o faziam a partir da base, e não da cúpula como ocorria nos partidos de notáveis.

Uma característica deste tipo de organização partidária foi a disciplina de sua representação no Parlamento. O mandato livre foi repudiado como forma de ação política, adotando todos os representantes do partido uma posição unificada diante de cada tema debatido no Parlamento. A direção partidária fixava a linha política, e os legisladores a seguiam à risca sob pena da perda do mandato. É um tipo de organização partidária que necessita de uma forte estrutura burocrática para coordenar o processo de mobilização das massas. De modo geral, este modelo foi seguido pelos partidos socialistas e comunistas.

As características principais destes partidos são: desenvolvem uma estrutura organizacional estável e articulada capaz de realizar uma ação política contínua e de alcance nacional; envolvem um grande número de trabalhadores e outras dimensões de sua vida social; desenvolvem uma intensa atividade de educação e propaganda; para o trabalho organizacional há militantes qualificados, distribuí-

dos geográfica e setorialmente; utilizam novos mecanismos de financiamento da atividade partidária, entre os quais a contribuição periódica da militância e dos políticos eleitos; a estrutura básica do partido de massas é do tipo piramidal, na base ficam as células com o objetivo de envolver todos os membros do partido pertencentes a um âmbito territorial ou unidade de produção (cidade, bairro, fábrica).

Partido eleitoral de massas

Com a rápida expansão dos partidos operários, gradativamente os partidos de notáveis vão sofrendo mudanças, principalmente com a introdução do sufrágio universal e a integração dos partidos de trabalhadores no sistema político, e passam a aceitar uma participação maior das massas, pelo menos no período eleitoral.

No entanto, diferentemente dos partidos operários (socialistas, social-democratas, comunistas), os partidos de notáveis se transformaram em partidos eleitorais de massas, pois possuíam a característica diferencial de mobilização dos eleitores, mais do que dos filiados.

Esses partidos eleitorais de massas apresentam as seguintes características principais: não se dirigem a uma classe ou grupo social particular, buscam obter a confiança das mais diversas camadas da população, apresentando plataformas amplas e flexíveis, sem maiores detalhamentos, para obter a adesão do maior número de eleitores possíveis; a atividade mais importante do partido é a escolha dos candidatos às eleições, por esta razão assumem importância os notáveis, que pelo fato de ocuparem posições chaves na sociedade civil podem trazer muitas vantagens como figuras conhecidas que possam aumentar a votação; não possuem uma disciplina partidária forte; é comum o partido mostrar vários estilos e práticas diferentes segundo os setores ou regiões às quais se dirige; atualmente este tipo de partido acentuou sua elasticidade em matéria de propostas, disciplinas e vida institucional, principalmente como consequência de maior interação com os mecanismos de propaganda e divulgação através da mídia. Embora o objetivo principal continue sendo o aspecto eleitoral, o método de acumulação, visando às eleições, está sempre relacionado com os meios de comunicação, para os quais destinam a maior parte de seus recursos financeiros.¹⁹

O partido eleitoral de massas tem sido denominado desde a década de 60 do século passado como partido que aceita todos (*catch all party*).²⁰

Partido profissional eleitoral

Como proposta tipológica de Angelo Panebianco, apresentada em 1982, o partido profissional eleitoral é um desdobramento daquele apresentado por

¹⁹ Oppo (1982), p. 13.

²⁰ Essa denominação foi criada por Kirchheimer (1966), que a consolidou em outro trabalho (Kirchheimer, 1990), referendado por outros autores (Wolinetz, 2002).

Kirchheimer de *catch all party* (partido que aceita todos) em que se acentua a progressiva profissionalização das organizações partidárias. Para Panebianco, “os profissionais desempenham um papel cada vez mais central no novo partido (os ‘especialistas’, os técnicos dotados de conhecimentos especializados), muito úteis quando a organização desloca o seu centro de gravidade dos filiados para os eleitores”.²¹

Considera Panebianco, portanto, que “a distinção burocratas/profissionais pode ser usada como critério principal para distinguir dois tipos ideais de partidos: o burocrático de massa e o profissional eleitoral”, que se diferenciam ao longo de uma pluralidade de dimensões:²²

Tipologia de tipos de Partido (Panebianco)²³

Partido Burocrático de Massas	Partido Profissional Eleitoral
a) centralização da burocárcia (competência político-administrativa)	a) centralização dos profissionais (competências especializadas)
b) partidos filiados, ligações organizativas verticais fortes; apelo ao eleitorado fiel	b) partido eleitoral, ligações organizativas verticais fracas; apelo ao eleitorado de opinião
c) Predominância dos dirigentes internos, direções colegiadas	c) predominância dos representantes públicos, direções personalizadas
d) financiamento por meio da filiação e atividades colaterais	d) financiamento por meio de grupos de interesse e fundos públicos
e) ênfase na ideologia; papel central dos crentes dentro da organização	e) ênfase nos problemas concretos e na liderança; o papel central é desempenhado pelos carreiristas e pelos representantes dos grupos de interesse no interior da organização

Alerta Panebianco que se deve levar em consideração que se trata de tipos ideais, que serve para evidenciar algumas linhas de tendências e que dificilmente se encontrará um partido que corresponda totalmente a essa classificação.

²¹ Panebianco (2005), p. 513.

²² Panebianco reconhece que sua tipologia constitui uma tradução em tipos de análise cujos pontos de referência são as obras de Duverger (partido burocrático de massas) e Kirchheimer (partido que aceita todos). Preferiu utilizar a expressão *partido profissional de massas* para acentuar o aspecto profissionalização e frisar que a dimensão fundamental é a organizativa, e não a da representação social. Ver p. 513 de Panebianco (2005).

²³ Panebianco (2005), p. 514.

9.5 A tipologia de partidos políticos de Duverger

Uma tipologia dos partidos políticos que se tornou clássica na ciência política foi apresentada por Maurice Duverger em seu livro *Os partidos políticos*,²⁴ publicado na década de 50 do século XX. Analisando a estrutura e o sistema de partidos, adotou critério buscando uma classificação metódica que englobasse os diversos tipos existentes.

De acordo com Duverger, podem-se classificar os partidos políticos segundo sua origem e sua estrutura nos seguintes tipos:

A) De acordo com a sua origem

Tem-se dois tipos: partidos de origem interna (parlamentar) e partidos de criação externa (ao ciclo eleitoral e ao Parlamento). No entanto, Duverger adverte que “a distinção entre partidos de criação externa e os partidos de criação eleitoral e parlamentar não é rigorosa: ela caracteriza antes tendências gerais do que tipos definidos, de forma que sua aplicação prática é às vezes bastante difícil”.²⁵

a) Os partidos de criação interna estão vinculados ao processo histórico de origem dos partidos, tendo como ponto de partida a primeira metade do século XIX. Surgem, primeiramente, como grupos parlamentares que se aglutanam formando grupos de opinião; em segundo lugar aparecem os comitês eleitorais, e finalmente estabelece-se uma relação permanente entre estes dois elementos (grupos parlamentares e comitês).²⁶ É um processo em que ocorre a evolução da facção parlamentar ao partido, ou seja, a passagem do inorgânico ao orgânico. Os partidos, ao longo do século XIX, inclusive no Brasil, correspondem a este tipo de origem parlamentar e eleitoral, onde se incluem os partidos conservadores e liberais.

b) Os partidos de criação externa têm origem na atividade de grupos, associações e instituições localizadas fora do Parlamento, como os sindicatos, organizações não governamentais, movimentos sociais, comunidades religiosas, associações clandestinas de resistência etc. Este tipo de partido tem a tendência de ser mais centralizado que os de formação eleitoral e parlamentar. De acordo com Duverger, “os partidos de origem externa, mesmo ligados doutrinariamente ao sistema parlamentar, não lhe dão jamais o mesmo valor que os partidos do primeiro tipo”.²⁷

²⁴ Duverger (1970).

²⁵ Duverger (1970), p. 26.

²⁶ Duverger (1970), ver p. 20-26.

²⁷ Duverger (1970), p. 32.

B) De acordo com a sua estrutura

Levando-se em consideração a estrutura partidária, Duverger indica várias possibilidades de classificação: estrutura direta e indireta; partidos de fraca e forte articulação; de articulação vertical e horizontal; centralizados e descentralizados; de quadros e de massas.

a) Estrutura direta e indireta

Nos partidos com estrutura direta, “os adeptos formam eles próprios a comunidade partidária, sem a intermediação de outros grupos sociais”, e os partidos com estrutura indireta são formados pela união de grupos sociais de base (profissionais ou outros). A estrutura indireta, segundo Duverger, é típica dos partidos socialistas e católicos. Nos primeiros, a “matéria” do partido é constituída por sindicatos operários, cooperativas operárias, associações operárias: “o partido assume o caráter de uma comunidade baseada numa classe social única”. Nos partidos católicos, o partido apresenta-se como uma federação de sindicatos e cooperativas operárias unidos às associações camponesas, às ligas de comerciantes, de industriais etc.: “o partido reúne classes sociais diferentes que conservam, cada uma, sua organização própria”.²⁸

b) Partidos de articulação fraca e forte

Nos partidos de articulação fraca, não existem normas internas rígidas a respeito das organizações de sua estrutura e estão constituídos, fundamentalmente, por comitês, reunindo conjuntos de elementos heterogêneos, com ligações fracas, por não se encontrar regulamentada sua articulação. “Em vez de um grupamento de comunidades de base, permitindo a cada uma exprimir-se na medida de suas forças o partido [...] assemelha-se a um aglomerado incoerente de comitês reunidos por liames vagos e variáveis, resultantes de combinações ocultas, de rivalidades de grupos, de lutas de clãs e de personalidades.”²⁹ Duverger cita como exemplo deste tipo os partidos norte-americanos, e na classificação pode se encaixar também a maioria dos partidos conservadores e liberais atuais.

Os partidos de articulação forte têm uma regulamentação estatutária rigorosa que coordena a atividade dos órgãos partidários com a base, articulando a ação geral do partido com disposições de ordem disciplinar. A participação dos filiados é estabelecida em seus mínimos detalhes, como o funcionamento de seus órgãos internos. Os partidos comunistas são um exemplo extremo de partidos com forte articulação interna.

²⁸ Duverger (1970), p. 41.

²⁹ Duverger (1970), p. 77.

c) Partidos de ligações verticais e horizontais

Esta diferenciação se refere ao sentido da articulação e se baseia no grau de subordinação e hierarquia dos distintos órgãos partidários, do topo à base, ou, ao contrário, à falta de uma determinação precisa da subordinação pela existência de um grande número de ligações horizontais. “As ligações verticais e horizontais definem modalidades de coordenação dos elementos de base que compõe o partido.”³⁰ Por exemplo, se os comitês podem manter contato regularmente entre si, sem a intermediação do órgão superior, a ligação será horizontal. Se, ao contrário, os comitês ou células não se comunicam entre si, e o fazem somente através do órgão superior, a ligação será vertical. Neste último caso estão os partidos comunistas e os fascistas, por exemplo.

d) Partidos centralizados e descentralizados

Centralização e descentralização referem-se à repartição dos poderes entre os escalões de direção e revestem numerosas formas diferentes. Podem ser distinguidos quatro grandes tipos de descentralização:³¹ local, ideológica, social e federal.

- a descentralização local corresponde à noção geral de descentralização: “ela se define pelo fato de que os dirigentes locais do partido emanam da base, que têm grandes poderes, que o centro conserva pouca ação sobre eles, que as decisões fundamentais são adotadas por eles”;³²
- a descentralização ideológica consiste em se conceder certa autonomia às diversas frações ou tendências constituídas no âmbito do partido;
- a descentralização social consiste em organizar de forma autônoma, no âmbito do partido, cada categoria econômica: classes médias, agricultores, assalariados etc., e a conceder poder a essas seções corporativas;
- a descentralização do tipo federal corresponde à estrutura federal do Estado refletindo-se na estrutura dos partidos. Assim, no Brasil os partidos apresentam uma estrutura federalizada, pois possuem órgãos nos níveis federal, estadual e municipal de organização do Estado.

e) Partidos de quadros e de massas

A diferença entre partido de quadros e de massas não se baseia no número de membros reais ou aparentes que os partidos possam ter ou contar, mas numa diferença de estrutura e não de tamanho. Nos regimes eleitorais censitários, que constituíam a regra no século XIX, os partidos haviam assumido a forma de partido de quadros. Com o advento do sufrágio universal, muitos partidos de quadros “simplesmente tentaram tornar flexível a sua estrutura, fingindo abrir-se às mas-

³⁰ Duverger (1970), p. 88.

³¹ Duverger (1970), p. 88.

³² Duverger (1970), p. 88.

sas". A aplicação do sufrágio universal provocou, em quase toda parte, o desenvolvimento de partidos socialistas.³³

O partido de quadros busca, essencialmente, reunir notáveis – “pessoas ilustres, para preparar eleições, conduzi-las e manter contato com os candidatos”. Pessoas influentes cujo nome e prestígio contribuirão para alavancar o candidato e lhe trarão votos; pessoas ilustres que como técnicos sabem como organizar uma campanha; e pessoas notáveis financeiramente que contribuirão com doações ao partido. O fundamento do partido de quadro é, assim, o prestígio, a habilidade, as finanças, buscando contrapor a qualidade ao número, razão pela qual na base tem poucos membros, no sentido de adesão pessoal, voluntária e livre de um eleitor, mas possui séquitos ou clientelas pessoais. Nesta categoria podem ser incluídos os partidos norte-americanos, os partidos conservadores e liberais atuais.

O partido de massas

O recrutamento neste tipo de partido apresenta um aspecto duplo, do ponto de vista político e financeiro. Neste tipo busca-se proceder à educação política dos trabalhadores, a isolar, dentre estes, uma elite capaz de assumir as rédeas do governo e da administração do país. Do ponto de vista financeiro, o partido repousa essencialmente nas contribuições feitas pelos seus membros de forma regular. Segundo Duverger, “a técnica do partido de massas tem por efeito substituir o financiamento capitalista das eleições por um financiamento democrático”.³⁴

9.6 Os elementos de base dos partidos políticos

Também trata-se de uma categorização de Duverger (1970) amplamente aceita e que descreve as dimensões organizacionais de base em que se estruturam os partidos políticos. E, nesse sentido, podem-se distinguir quatro grandes tipos de elementos de base, os quais podem ser encontrados na maior parte dos partidos existentes: o comitê, a seção, a célula e a milícia.

a) O comitê

É um termo que designa um grupo fechado de poucos membros, que ingressam no partido por sistemas de cooptação ou designação formal. Sua força reside não no número de membros, mas porque se constitui numa agrupação de notáveis, escolhidos por sua influência. Neste caso, podem ser colocados os partidos norte-americanos.

³³ Duverger (1970), p. 72.

³⁴ Duverger (1970), p. 99.

b) A seção

Em termos conceituais, designa uma parte do todo, mas que não existe separada, diferentemente do comitê, que pode ter uma existência autônoma. Historicamente, foi a base social característica dos partidos socialistas europeus, construídos a partir de forte centralização. No entanto, o que caracteriza as seções é sua estrutura e não o modo em que se articulam com outras seções territoriais. Apresentam um caráter amplo e são essencialmente abertas, apelam às massas e buscam relacionar-se e manter contato com elas, não somente no período eleitoral, cumprindo funções de educação política.

A característica de manter contato define normalmente sua base geográfica, como sendo mais limitada que a do comitê. Nas grandes cidades, as seções tendem a multiplicar-se tendo como base os bairros, o que favorece o exercício permanente da função educativa. Além dos partidos socialistas, os únicos nos quais funcionou efetivamente a seção são geralmente os partidos católicos (democracia católica italiana, por exemplo) ou os partidos de tendência fascista.

c) A célula

Tem como característica constituir-se sob uma base profissional, reunindo todos os membros do partido num mesmo local de trabalho. Distinguem-se assim células de fábrica, de oficina, de loja, de escritório, de administração, não importando o domicílio de seus membros. A célula, quanto ao seu número de membros, é muito menor que a seção.

Para Duverger, se as seções foram um invento socialista, as células foram criação dos comunistas. A consequência da organização em células é o deslocamento do centro da ação política, tornando-as secundárias. As células, pelo seu âmbito de atuação e dimensões, não são um instrumento adequado à luta eleitoral, foram concebidas para atuar dentro das empresas.

Duverger destaca que a escolha da célula como base de organização traz profunda evolução na noção de partido político. Em lugar de um “órgão destinado à conquista de sufrágios, à união de eleitores e à manutenção do contato entre eles e os seus eleitores, este se torna um instrumento de agitação, de propaganda, de enquadramento” para o qual “as eleições e os debates parlamentares não passam de um meio de ação entre outros, e mesmo um meio secundário”.³⁵

d) A milícia

Esta forma de organização é que deixa mais clara a ruptura entre os partidos políticos e a ação eleitoral e parlamentar, pois a base da milícia pressupõe uma espécie de exército privado, em que os membros estão organizados militarmente, submetidos à mesma disciplina e ao mesmo treinamento que os soldados, com a utilização de uniformes e de insígnias. Mas esses membros continuam sen-

³⁵ Duverger (1970), p. 71.

do *civis*. Os integralistas no Brasil vestiam uniforme militar, tendo no braço uma insígnia (o sigma, Σ), marchavam regularmente e adotaram uma saudação que consistia no levantamento do braço (de modo análogo aos nazistas alemães) com a exclamação “anauê”.

O caráter militar da milícia não surge somente de sua composição, mas também de sua estrutura, que apresenta grupos de base muito pequenos, aglomerados em pirâmides sucessivas, como foi o caso do Partido Nazista alemão.

No entanto, é fundamental, como destaca Duverger, levar em consideração que “jamais um partido político se compôs exclusivamente na base da milícia”. Ao lado das seções de assalto, se encontravam no Partido Nazista alemão células de empresa e seções do tipo clássico, o mesmo ocorria no Partido Fascista Italiano.³⁶

9.7 Famílias de partidos (agrupamentos partidários por concepção de mundo)

Os partidos políticos, de modo geral, podem ser agrupados em famílias partidárias que indicam conjuntos de partidos integrados numa mesma concepção de mundo. Desse modo temos famílias de partidos: liberais e radicais, conservadores, socialistas e social-democratas, democratas-cristãos, comunistas, agrários, etno-regionalistas, direita radical e ecológicos.³⁷

a) Partidos liberais e radicais

São aqueles partidos que se tornaram portadores, a partir do século XIX, dos interesses da burguesia contra a aristocracia rural, reivindicando a remoção das barreiras alfandegárias, os direitos cívicos fundamentais e a extensão dos direitos políticos. Sua plataforma, ainda hoje, permanece a defesa das liberdades fundamentais e a limitação da presença do Estado na sociedade e na economia.

b) Partidos conservadores

Surgiram em oposição aos liberais, para defender os interesses da aristocracia rural, e do clero em muitos lugares, opondo-se à extensão do sufrágio e dos outros direitos da cidadania.

c) Partidos socialistas e social-democratas

Surgiram no século XIX com a mobilização dos trabalhadores e a reivindicação de direitos políticos e sociais. Com relações estreitas com sindicatos,

³⁶ Duverger (1970), p. 73.

³⁷ A ideia de agrupamentos partidários de acordo com a concepção de mundo foi proposta por Beyme (1985), que denominou o conceito de “famílias espirituais” de partidos (citado por Della Porta, 2003, p. 165).

esses partidos nasceram fora do Parlamento como porta-vozes do movimento operário. Embora defendessem uma transformação do sistema capitalista, atuaram através de métodos democráticos. Após a Segunda Guerra Mundial, muitos desses partidos renunciaram à socialização da economia em favor de economias mistas, de tipo keynesiano. No Brasil são exemplos o PSB, o PT e o PSDB.

d) Partidos democratas-cristãos

Formados no século XIX, marcando uma oposição católica nas democracias liberais emergentes. Com tendências centristas, esses partidos confessionais assumiram posições mais ou menos conservadoras até a Segunda Guerra Mundial. Em alguns casos tornaram-se partidos de massa, embora interclassistas. Opuseram-se ao reconhecimento de alguns direitos cívicos, em particular ao direito de família e ao controle da natalidade. No Brasil, é exemplo o PDC.

e) Partidos comunistas

Criados após a Revolução Russa através da cisão dos partidos socialistas. Defendiam a ideia de revolução social como necessária para modificar a propriedade dos meios de produção. Houve, principalmente após a queda do muro de Berlim em 1989, uma revisão ideológica em muitos desses partidos, com a aceitação não só das regras da democracia, mas também da economia capitalista. No Brasil, inúmeras siglas: PCB, PCdoB, PPS.

f) Partidos agrários

Surgiram para defender os interesses dos camponeses durante a Revolução Industrial. De modo geral de curta duração, tiveram mais peso nos países menores e com processo lento na formação do Estado-nação. Tinham uma tendência mais conservadora.

g) Partidos etno-regionalistas

Surgiram em defesa de minorias etno-linguísticas, com significativas diferenças em termos de ideologia e estratégia de ação. No Canadá, há o Partido Québécois, que representa aqueles que têm origem francesa. Na Espanha, existe o Partido Catalão entre outros.

h) Partidos de direita radical

Compreende um conjunto heterogêneo de partidos antiliberais e antide-mocráticos. No passado, este grupo de partidos era representado principalmente pelos partidos fascistas. Hoje, particularmente na Europa, refere-se a partidos xenófobos e populistas. Muitos partidos anti-imigrantes têm um peso relativo em muitos países europeus. Os principais temas desses partidos têm sido a bandeira da lei e da ordem e o controle da imigração.

i) Partidos ecológicos

Apareceram no cenário político nos anos 80 do século XX com a bandeira de luta pelo meio ambiente. Têm uma tendência de alinhamento à esquerda do espectro político. Destacam como temas principais o limite dos recursos disponíveis no planeta e a degradação ambiental como subproduto do desenvolvimento. Em vários países, há partidos verdes.

9.8 Sistemas partidários

Constituindo um subsistema do sistema político, os sistemas de partidos podem ser definidos “como o conjunto estruturado formado pelas relações ora de oposição, ora de cooperação que existem entre os partidos políticos que agem no palco político de uma mesma sociedade política”.³⁸ Como consequência dessa definição, o sistema partidário apresenta algumas características:

- c) forma um conjunto estruturado de relações;
- d) as relações entre partidos podem ser conflituosas ou de cooperação;
- e) são habitualmente nacionais.

Duverger distingue os sistemas de partidos em: partido único, bipartidário e multipartidário. Para ele, o sistema de partidos determina o sistema político; por exemplo, o sistema de partido único corresponde ao Estado totalitário ou autoritário.

Já Sartori leva em conta um fator dinâmico, ou seja, a possibilidade de que um regime político se transforme em outro. Sartori elabora uma lista de sistemas de partidos, que é a seguinte:³⁹

- a) de partido único: naqueles regimes nos quais a concorrência política se encontra bloqueada por mecanismos que impedem a participação de todo partido que discorde do partido governamental. É o caso de regimes totalitários, como da Albânia e da União Soviética até 1989. Quanto a este tipo de partido, Sartori considera que “um partido é uma parte e, por conseguinte, implica num contrapartido. Se não existe contraparte, não há parte, mas um todo. De fato, um sistema *unipartidário* é um sistema sem *nenhum* partido”. Na realidade, “o partido único não promove um sistema partidário: ele o impede”;⁴⁰
- b) de partido hegemonic: embora seja possível identificar a existência de mais de um partido político, somente um é que controla o conjunto dos dispositivos políticos e eleitorais necessários para aceder ao governo. Os demais par-

³⁸ Seiler (2000), p. 137.

³⁹ Sartori (2005), p. 166.

⁴⁰ Sartori (1965), p. 100.

tidos exercem um papel de subordinação. O melhor exemplo é o caso do PRI, que controlou a política no México até 1988;

- c) partido predominante: neste caso, há um partido que tradicionalmente acumula a maior parte da capacidade para vencer e manter a primazia, enquanto os demais partidos exercem papéis de oposição e controle. Como exemplos, o Japão e a Suécia até antes da crise do Partido Liberal Democrático Japonês e do Partido Social-democrata Sueco;
- d) bipartidarismo: embora possam existir mais de dois partidos que dão sustentação ao sistema, os que efetivamente imperam são dois através de um esquema de alternância no poder. É o caso norte-americano, onde se alternam no poder o partido Democrático e o Republicano;
- e) pluralismo limitado: neste caso o sistema partidário comporta um número de partidos que oscila entre três e cinco em condições efetivas de participar na articulação do governo e no sistema político de modo geral. É caso da Alemanha e Países Baixos;
- f) pluralismo extremo: neste caso o sistema de partidos apresenta-se fragmentado, sendo relevantes mais de cinco partidos. Embora não necessariamente todos se encontrem em posições equivalentes em termos de articulação e como alternativa de governo, se encontram em condições de coligar-se e criar problemas para os blocos dominantes, podendo ocorrer a presença, inclusive, de partidos antissistema. O Brasil é um exemplo deste tipo, pois apresenta inúmeros partidos com forte presença parlamentar e social, como PMDB, PT, PSDB, PDT, PSB, PPS, PTB etc.
- g) atomização: é um tipo extremo de fragmentação, em que não tem importância o número de partidos, que podem ser mais de dez, e apresentando pouca expressividade. Um exemplo é o caso da Malásia.

9.9 Funções sociais dos partidos políticos

Os partidos, como organizações integradas à sociedade, têm responsabilidades perante esta e se encontram agrupados em torno de suas funções sociais. Entre estas funções sociais dos partidos políticos, incluem-se: a racionalização política, a socialização política, a mobilização da opinião pública, participação política, a representação de interesses e a legitimação do sistema político.

a) Racionalização política

Os partidos políticos permitem a racionalização do conflito social, abrindo a possibilidade de se obterem soluções políticas do mesmo ao se agruparem as opiniões individuais em torno de um número limitado de opções, representadas por programas partidários. Ou seja, os partidos colocam em ordem, limitando as opções, a multiplicidade de opiniões dos eleitores individuais.

b) a Socialização política

É o processo pelo qual as pessoas adquirem certos padrões e valores de comportamento político. A socialização é um processo básico de todo partido político, pois assegura um núcleo de militantes, que favorece maior atividade partidária, principalmente nos períodos de campanha eleitoral. A socialização é uma função exercida continuamente, e o seu estilo pode explicar o papel que pode ou não desempenhar quando é necessária uma mobilização interna. Dependendo do tipo de socialização nas bases do partido, pode ocorrer um tipo de ascensão social em suas fileiras.

Enquanto produtos da democracia, os partidos têm o dever de educar os cidadãos para o processo democrático. Os partidos atuais, de acordo com seus estatutos partidários ou a legislação eleitoral, têm a obrigação de promover os valores democráticos, o respeito aos direitos humanos, a prática da tolerância e a defesa do direito de divergir, bem como capacitar os seus membros nos princípios ideológicos do partido e divulgá-los entre os eleitores. Os modernos partidos, para realizarem estas tarefas, contam com meios de divulgação, publicações, escolas de formação de quadros e outros meios de propagação de suas idéias e posições políticas.

Atualmente, a função socializadora dos partidos decaiu em importância pelo papel crescente dos meios de comunicação de massa, que não estão ligados a partidos políticos. Os meios de comunicação estritamente partidários não são bem recebidos pela população de modo geral, que prefere obter informações que apresentam menos compromisso doutrinário. A crise partidária tem muito a ver com a diminuição da função dos partidos como instrumentos de socialização política, que está ligada diretamente à crise de credibilidade destes, pela demonstração de incapacidade de vincular-se com as aspirações e interesses da sociedade, de modo geral.

c) Mobilização da opinião pública

É o processo pelo qual um grupo se transforma de um conjunto passivo de indivíduos a outro como ativos participantes da vida pública. Toda mobilização busca desenvolver um programa que corresponde aos interesses dos atores mobilizados e construir uma estrutura mínima de grupo. Esta é uma função mais presente nos momentos iniciais de construção de uma vida partidária, quando é necessária maior afirmação da identidade do grupo político diante das outras agremiações já institucionalizadas. À medida que o grupo partidário vai ganhando credibilidade no sistema político, institucionalizando-se como força política, sua capacidade ou interesse de mobilização vai desaparecendo gradualmente.

Os partidos desde o início do século XX se tornaram o espaço legítimo de canalização da opinião pública. Através deles a sociedade civil leva ao Estado suas opiniões, interesses e manifestações sobre os assuntos públicos. Os partidos,

para exercerem essa função, dispõem dos meios materiais e a garantia de permanência e continuidade que permite a eclosão de movimentos de opinião pública articulados a partir da atuação partidária.

No final do século XX, os partidos políticos perderam de algum modo essa capacidade de mobilização de setores da opinião pública para os movimentos sociais. O fato é que muitos partidos perderam a capacidade de articular as demandas da sociedade; muitos deles não conseguem expressar a crescente complexidade das modernas sociedades.

d) Participação política

Os partidos políticos constituem o principal canal de participação política das pessoas. E há diferentes formas e níveis de participação nos partidos políticos. Pode se restringir ao voto durante o período eleitoral; ou haver participação na vida partidária (reuniões, campanhas de filiação, ações específicas etc.). O militante partidário é aquele que tem um envolvimento programático maior, que dedica uma parte significativa de sua vida à prática política que envolve as atividades do partido.

e) Representação de interesses

É a função mais tradicional dos partidos políticos e a principal razão de sua existência. Trata-se de que as vontades individuais sejam agrupadas em torno de agremiações políticas que buscam obter quotas do poder político segundo critérios estabelecidos nas leis eleitorais.

Nessa função, “os partidos políticos apresentam-se, sobretudo, como *mediadores* entre as instituições públicas e a sociedade civil, entre o Estado e os cidadãos. Na dimensão política, organizam as divisões presentes na sociedade civil”. Nesse sentido, “os partidos são indispensáveis para organizar a vontade pública, operando uma simplificação da complexidade dos interesses individuais”.⁴¹

Na sua origem, por exemplo, muitos partidos operários representavam os interesses de sua classe social. Atualmente, os partidos procuram representar interesses muito variados e muitas vezes contraditórios. Há forte tendência de que a maioria dos partidos busquem situar-se no centro do espectro ideológico, diluindo as posições ideológicas, quer sejam estas de esquerda ou direita, visando ampliar seu eleitorado. Os partidos vêm se tornando meios de canalização de múltiplos interesses, embora alguns mantenham vínculos preferenciais com os grupos que representavam originalmente.

No entanto, embora os partidos se constituam cada vez mais em meios de canalização de múltiplos interesses, tendem a privilegiar determinados interesses sobre outros, atendendo a sua origem histórica, ideológica ou a uma conjuntura política que lhes faça defender determinados interesses que lhes tragam vanta-

⁴¹ Della Porta (2003), p. 151.

gens no cenário político. Tudo dependerá da correlação das forças políticas que se encontram no interior do partido, e que se fortalecerão em função da herança histórica, ideológica ou conjuntura política.

f) Legitimização do sistema político

Os critérios para se medir a legitimidade de um sistema são múltiplos, e vão desde sua capacidade para manter-se estável, ser eficaz e gozar da aceitação dos cidadãos, até a de respeitar os direitos humanos em todas as esferas do poder. Um dos critérios mais reconhecidos em uma democracia para medir a legitimidade do sistema remete a sua capacidade para promover em seu conjunto os procedimentos e as instituições democráticas e para garantir e respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Os partidos desempenham um papel importante de legitimização do sistema político, pois articulam o apoio e a confiança das pessoas nas regras do jogo estabelecidas. A existência de partidos e a possibilidade de alternância do poder formam a base de legitimização de qualquer regime democrático, pois têm papel fundamental na formação dos órgãos do Estado, através das eleições, além de serem focos de discussão e debate, e quando chegam ao poder pela via eleitoral têm diante dos cidadãos a obrigação de não suspender os procedimentos e instituições democráticas, mantendo sempre aberta a perspectiva de rodízio político com a alternância de partidos que assumem o poder estatal.

Os partidos legitimam a prática democrática, tornando a democracia possível, viabilizam as decisões majoritárias e impedem que as minorias sejam excluídas em seus direitos, permitem o consenso e a divergência, a tolerância, o livre debate de ideias, o debate de programas políticos e a elaboração de leis. Este conjunto de funções dos partidos, de legitimização da prática democrática, reforça a necessidade de sua permanência e continuidade em qualquer regime democrático.

Pode haver partidos sem que haja a possibilidade de alternância do poder. Nesse caso estamos diante de um regime autoritário, ditatorial, como ocorreu durante o regime militar no Brasil, em que não havia possibilidade de o partido de oposição – na época, MDB – de ter acesso ao poder. Os regimes autoritários buscam obter maior aceitação internacional mantendo um sistema de partidos políticos, que na realidade disputam as “migalhas do poder”.

9.10 Funções institucionais dos partidos políticos

Constituem as funções institucionais dos partidos políticos aquelas indispensáveis para a integração dos órgãos de Estado e portanto para a existência da própria organização estatal e do Estado de direito. Entre estas funções estão: operacionalizar o regime político, o recrutamento e seleção das elites go-

vernantes, a organização das eleições e a formação e composição dos principais órgãos do Estado.

a) Operacionalizar o regime político

O funcionamento dos regimes políticos contemporâneos se baseia em sua capacidade de produzir políticas. É um processo que se baseia na capacidade de atuação dos partidos políticos que trazem uma lógica do que fazer, e uma capacidade de escolher e formar seus militantes para ocupar cargos.

Os partidos, regra geral, contam com um grau razoável de homogeneidade e de disciplina interna, de tal modo que podem chegar a agir como um todo coerente. Seus militantes, por sua vez, que ocupam cargos públicos, ou são eleitos representantes no Parlamento, contam em sua retaguarda com uma organização e militantes que compartilham idêntica ideologia, e buscam levar na prática um programa comum junto ao poder político.

b) Recrutamento e seleção das elites governantes

Esta função institucional obedece à necessidade que tem qualquer sociedade de contar com um grupo dirigente que se encarregue da coisa pública, ou seja, da administração dos assuntos comuns. No passado, as corporações, os sindicatos e as associações profissionais preenchiam essa função, constituindo-se nas principais vias para o recrutamento da elite dirigente. Atualmente, são os partidos que exercem essa função, escolhendo os membros que deverão ter impulso em suas carreiras políticas.

O exercício dessa função partidária quando não realizado corretamente, com a utilização de métodos e procedimentos democráticos internos, provoca uma tendência de monopolização das decisões por um pequeno grupo. Essa prática caracteriza o funcionamento oligárquico do partido, com o predomínio de alguns que tendem a se perpetuar em sua direção, e que manipulam as indicações partidárias no governo de acordo com os seus interesses. Esse processo de formação de oligarquias no âmbito interno dos partidos foi estudado por Robert Michels.⁴²

Embora a ocorrência de desvios na democracia interna partidária seja uma possibilidade real e bastante comum, o recrutamento e a formação de governantes tem um efeito altamente positivo no sistema político como um todo, contribuindo para sua estabilidade, a profissionalização da política e permitindo a ascensão de lideranças que possibilitam renovação periódica fundamental para a vida do Estado.

c) Organização das eleições

Esta função está diretamente relacionada com a influência dos partidos na elaboração da legislação eleitoral, o papel que cumprem em todas as etapas

⁴² Michels (2001).

do processo eleitoral e o fato de serem um dos principais beneficiários do resultado eleitoral.

O predomínio dos partidos na articulação do processo eleitoral é fundamental nas sociedades mais avançadas. São eles que apresentam as candidaturas, encaminham na sua totalidade as campanhas eleitorais, determinam quais são os candidatos que participarão das campanhas, indicam representantes para fiscalizar as eleições, gozam de legitimidade para buscar recursos que julguem necessários e de acordo com o direito eleitoral. Hoje em dia, um sistema eleitoral sem partidos seria inconcebível. Sua influência na realidade é maior, pois antecede até a organização do próprio sistema eleitoral no qual influirá decisivamente.

d) Formação e composição dos principais órgãos do Estado

É a quarta função institucional dos partidos políticos organizar e compor os poderes públicos, entre os quais, principalmente o Poder Legislativo. Os candidatos vitoriosos dos partidos integram as Câmaras Municipais, as Assembléias Legislativas dos Estados e a Câmara Federal e o Senado; ocupam as diferentes comissões e estruturas do Parlamento. No caso do poder Executivo, os partidos ocupam cargos públicos destinados a serem preenchidos pelo partido vitorioso e que não fazem parte do quadro de carreiras do funcionalismo. No Poder Judiciário os partidos podem ter em inúmeros países uma função importante na designação dos membros mais importantes da magistratura, pois através de seus representantes no Parlamento e no Poder Executivo determinam quem serão os próximos magistrados.

No restante dos órgãos do Estado, os partidos têm também a função de organizá-los e integrá-los, influenciando na designação ou vetando seus membros e aprovando, através do Legislativo, a sua estrutura de autoridade. Os partidos, nos atuais Estados, portanto, têm importante função, e quando não se constituem em representantes legítimos de um grupo social, não havendo um controle efetivo de seus eleitores, podem degenerar em corrupção e clientelismo a prática partidária, o que leva essas organizações ao descrédito.

9.11 Função partidária nos regimes não democráticos

Nos sistemas não democráticos – ditoriais, totalitários, sultanatos etc. –, os partidos também desempenham funções, embora tenham propósitos diferentes. Nestes sistemas políticos, de modo geral, há sempre um único partido político, o qual tem como função representar os interesses e a ideologia do Estado. Nos regimes totalitários, que se constituem no caso extremo dos sistemas não democráticos, o partido se encarrega de transmitir os valores e os princípios da ideologia do Estado ao restante da população; os partidos são considerados guardiões e defensores da ideologia dominante; são encarregados de vigiar qualquer des-

vio da ortodoxia, e podem vir a ocupar todos os espaços da vida social e privada. Nestes sistemas políticos, os partidos promovem sua ideologia junto à população, e atuam no sentido de identificar quem são os amigos e os inimigos; estes serão considerados dissidentes e perseguidos pelo regime.

Nos regimes não democráticos, os partidos não articulam interesses, como o fazem os partidos nos regimes democráticos, pois seu objetivo maior é disseminar a ideologia dominante junto à população.

Quanto às funções institucionais dos partidos nos regimes não democráticos, o partido monopoliza a organização do Estado e se confunde com ele. Aqui, o partido não está situado no plano da sociedade civil, nem num plano intermediário entre o público e o privado, mas totalmente incrustado na esfera estatal, ou seja, não tem nenhuma autonomia diante dos órgãos do Estado, pois essas instituições estatais e o partido são a mesma coisa.

9.12 As tendências oligárquicas nos partidos políticos

Nos primeiros anos do século XX, Robert Michels (1876-1936), realizando estudos sobre os partidos social-democratas e outros partidos operários e populares, identificou uma tendência oligárquica em seu seio e que especificamente nesses partidos era, particularmente, acentuada. Denominou essa tendência de “Lei Férrea das Oligarquias”, cujo cerne está na identificação de que qualquer organização, e quanto maior ela seja, leva em seu interior uma tendência a fortalecer uma minoria dominante que submete os demais membros.

A teoria das elites é aplicada aos partidos políticos de massa por Michels, que transfere os argumentos de Mosca e Pareto a essas organizações que monopolizam os canais de acesso às posições chaves do Estado. Michels considera que todas as organizações partidárias têm uma tendência para a aristocracia, ou melhor dizendo, afirma ele, para a oligarquia. E o campo de observações privilegiado para a observação dessa tendência são os partidos social-revolucionários (como a social-democracia alemã, que foi seu principal objeto de estudo), pelo fato de que desde sua origem e no direcionamento que os norteia negam enfaticamente essa possibilidade. Desse modo, “o fato de tais tendências surgirem também no seio dos partidos revolucionários torna-se um indício particularmente plausível da existência de *traços oligárquicos imanentes a todas as organizações humanas orientadas para uma certa finalidade*”.⁴³

“Quem diz organização, diz *tendência para a oligarquia*.” Essa afirmação de Michels é um dos princípios sob os quais se assenta a sua lei férrea da oligarquia. Segundo ele, “a mecânica da organização, ao criar uma estrutura sólida, produz também importantes alterações. Inverte a relação entre o chefe e a massa. A or-

⁴³ Michels (2001), p. 37.

ganização completa de modo decisivo a cisão de um partido ou de um sindicato em dois grupos: uma minoria que dirige e uma maioria que é dirigida".⁴⁴

Como decorrência, “só uma minoria toma parte nas decisões do partido”. É uma minoria instável e de curta duração. “As mais importantes decisões tomadas em nome dos partidos das mais sólidas democracias são freqüentemente da responsabilidade de um punhado de membros.”⁴⁵

Referindo-se à Teoria da Circulação de Pareto, Michels afirma que “nos Estados que se regem pelo método representativo puro, a chamada oposição constitucional procura apenas obter essa circulação, ou seja, uma mudança do poder sem liquidação definitiva dos predecessores”. Assim, “o partido oposicionista orienta todas as suas forças no sentido de fazer recuar o partido que está no governo e de se instalar nesse posto, deixando tudo o mais na velha situação, ou seja, no sentido de substituir” um pequeno grupo de pessoas da classe dirigente por uma outra, à qual posteriormente se seguirá de novo o primeiro. “Mais tarde ou mais cedo o combate concorrencial entre os dois pequenos grupos acaba sempre com o entendimento quanto ao objetivo inconsciente de ambos que é o de manterem por esta via a dominação sobre as massas, partilhando-a.”⁴⁶

Michels menciona que “Pareto recomendava o socialismo como meio especialmente apropriado para a produção de uma nova elite nascida do seio da classe operária”, pois considerava que a capacidade dos dirigentes socialistas para enfrentarem perseguições e abusos, e sobreviverem, era um sintoma da força interior que possuíam, “a qual em seu entender, seria o primeiro requisito necessário à constituição de uma jovem ‘classe política’”.⁴⁷

Recorre à história para explicar que nenhum movimento popular, por mais enérgico e forte que fosse, conseguiu concretizar transformações orgânicas e duradouras na estrutura social, “e isto porque os mais destacados elementos desses movimentos populares, os homens que os conduziram e instigaram, se separam sempre cada vez mais das massas para serem absorvidos pela ‘classe política’”. Ao serem absorvidos não trazem propriamente novas ideias, mas sim o frescor de sua força criativa e da inteligência prática, rejuvenescendo a “classe política”. Michels identifica esse processo como uma tragicomédia: “as massas contentam-se em pôr todas as suas forças ao serviço de uma substituição daqueles que a dominam”, participando do recrutamento governamental.⁴⁸

Os partidos políticos para Michels estão incondicionalmente submetidos à lei sociológica fundamental cuja formulação sintética é a seguinte: “a organização

⁴⁴ Michels (2001), p. 54.

⁴⁵ Michels (2001), p. 80-81.

⁴⁶ Michels (2001), p. 404-405.

⁴⁷ Michels (2001), p. 406.

⁴⁸ Michels (2001), p. 418-419.

é a mãe da *dominação dos eleitos* sobre os eleitores, dos mandatários sobre os que lhes conferem o mandato, dos delegados sobre os que neles delegam".⁴⁹ E assim,

"toda e qualquer organização partidária produz uma poderosa oligarquia, assente sobre um pedestal democrático. A todos os níveis, eleitores e eleitos. Mas a todos os níveis, igualmente, poder da direção eleita sobre a massa de eleitores. A *estrutura oligárquica do conjunto* cobre totalmente a *base democrática*. A segunda é apenas um dever-ser; a primeira é ser. Esta diferença substancial continua completamente escondida das bases".⁵⁰

Michels encerra seu estudo dizendo que "as correntes democráticas, ao longo da história, fazem lembrar a rebentação contínua das ondas. Quebram sempre no momento em que se enrolam e se abatem com fragor. Mas renascem sempre". Associa esse movimento ao dos partidos políticos que lutam pela democracia, pois sempre que assumem o poder político adotam posturas aristocráticas, tornando-se idênticos àquilo que combatiam. Passam a ser criticados por outros, muitos do seu próprio seio, que os acusam de oligárquicos. Após um tempo, estes assumem o poder e passam a desenvolver também tendências oligárquicas, dissolvendo-se nas classes dominantes. E o ciclo recomeça mais e mais vezes, "e não encontra fim este drama que ferozmente se desenrola entre o incansável idealismo dos mais jovens e a incurável sede de poder dos mais velhos". E conclui afirmando que "é esta a marca mais característica da história dos partidos políticos".⁵¹

9.13 Problemas atuais dos partidos políticos

Os partidos políticos, como qualquer organização, apresentam problemas e diferenças tanto em sua estrutura interna como em suas manifestações externas. Ao não cumprirem seu papel de satisfazer a demanda de seus eleitores, correm o risco de desaparecerem do cenário político. Outra importante função dos partidos políticos é a legitimação do sistema de governo em que atuam; ao não conseguirem manter a credibilidade dos cidadãos na forma de governo, também se colocam em risco.

Os partidos políticos podem ter problemas em seu funcionamento, que podem ser provocados por resultados eleitorais péssimos, por divisões internas, desorganização, dificuldades financeiras e corrupção.

Atualmente, os partidos não conseguem se impor como instrumentos de formação de determinada consciência coletiva, devido a vários fatores, principalmente a que os fatores de diferenciação social não se limitam à ideologia ou

⁴⁹ Michels (2001), p. 422.

⁵⁰ Michels (2001), p. 423.

⁵¹ Michels (2001), p. 429-430.

à religião, havendo múltiplos interesses dispersos e que muitas vezes não se expressam através dos partidos. As mudanças econômicas e sociais dos últimos anos também afetam a forma de organização partidária. Os partidos atualmente parecem ter mais interesses próprios como organizações autônomas do que representantes de determinado interesse social. Os partidos se caracterizam pela diminuição da consistência ideológica, maior peso nas decisões da elite dirigente com a consequente diminuição do papel dos militantes de base e uma presença maior de múltiplos grupos de interesse. Os principais problemas dos partidos políticos na atualidade são:

- perderam sua capacidade de mobilização para os novos movimentos sociais ou para outras formas de comunicação social mais individualizadas, que substituíram o contato direto dos políticos com as pessoas;
- há o predomínio de um novo tipo de partido que aceita “tudo e todos”, incorporando propostas amplas e que atendem às mais distintas camadas sociais, caracterizando-se assim como partidos pluriclassistas, que não têm interesse na socialização de seus membros, nem em mobilizações de massa, e apresentam alta dose de pragmatismo. Aqui a caracterização direita e esquerda fica diluída, e os rótulos adotados não resistem a qualquer comparação programática ou de discurso, que revelará a semelhança dos objetivos;
- os partidos políticos adquirem interesses próprios com organizações, e a sociedade reage buscando caminhos alternativos como formas de participação direta (referendo, iniciativa popular etc.), aumentam o papel dos meios de comunicação e o papel das ONGs como mecanismos de participação.

No Brasil, há uma desconfiança acentuada dos eleitores em relação aos partidos políticos, que se associa ao fenômeno da corrupção e ao financiamento partidário. Há um sentimento generalizado de que os representantes do povo estão alheios aos problemas da sociedade e tratam somente de seus interesses. Este desinteresse pela política traz como consequência uma crescente desvalorização da representação, o que afasta da participação um contingente numeroso de cidadãos que não se dispõem a serem associados com as práticas políticas negativas mais evidentes (tráfico de influência, corrupção, envolvimento com crimes etc.).

9.14 Os partidos políticos no Brasil

Durante o período colonial, as decisões públicas eram tomadas pelos agentes locais da metrópole portuguesa, não havendo liberdade política, nem de expressão e muito menos de associação. No século XVIII, a Revolução Francesa repercutiu no Brasil, constituindo-se grupos de pessoas que aspiravam à concretização daqueles ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. A atuação clandestina desses grupos resultou em tentativas de levantes no território da colônia,

como a Inconfidência Mineira de 1789 e a Revolta dos Alfaiates (Conjuração Baiana) de 1798.

Somente no início do século XIX, e mais particularmente com a Independência, as posições políticas se manifestavam mais claramente através de jornais que de modo geral identificavam a facção à qual estavam ligados.

Com a Independência e a convocação da Assembleia Constituinte em 1823, acirraram-se os ânimos e formaram-se facções mais nítidas que se digladiavam durante as discussões de elaboração do texto constitucional. Assim, durante esse período, identificam-se as facções dos monarquistas, dos moderados e dos exaltados (ou radicais), que tinham atuação somente no âmbito legislativo.

Os monarquistas apresentavam tendência conservadora e tinham como objetivo a defesa da monarquia; os moderados aceitavam-na, desde que existissem, ao mesmo tempo, algumas instituições republicanas, e os radicais estavam impregnados de ideias republicanas e federalistas. Os monarquistas se originaram dos grupos que queriam manter o vínculo com Portugal e os moderados e exaltados eram uma divisão ocorrida entre o “partido dos brasileiros”.⁵²

Durante o primeiro reinado do imperador Dom Pedro I até sua abdicação em 1831 o cenário partidário estava formado, basicamente, por estas facções. Durante os cinco anos em que Pedro I governou com o Parlamento (1826-1831), aos poucos vão de delineando os grupos polarizadores de tendências diversas; no entanto, estes grupos devem ser classificados genericamente como governo e oposição, nunca como partidos.⁵³

A partir da abdicação, ocorre uma radicalização no cenário político e as antigas facções buscam se reorganizar em sociedades políticas, como a Sociedade Federal, a Sociedade Defensora da Constituição Jurada no Império do Brasil (mais tarde Sociedade Militar) e a Sociedade Defensora da Liberdade e Independência Nacional. Cada associação estava ligada a uma corrente política: a Sociedade Defensora à facção dos liberais moderados ou liberais monárquicos; a Sociedade Federal aos liberais exaltados, na sua maioria republicanos e “democratas”; a Sociedade Conservadora à corrente política que desaprovou a abdicação de D. Pedro I e à facção Caramuru.⁵⁴ Estas sociedades políticas tiveram presença ativa durante os anos de 1831 e 1832.⁵⁵

Alguns autores consideram estas sociedades os primeiros partidos políticos brasileiros.⁵⁶ Após a eleição do Padre Feijó como regente, em 1835, os monarquistas e alguns moderados dissidentes formaram o Partido Conservador, enquanto

⁵² Motta (1971), p. 1, e Franco (1974), p. 27.

⁵³ Franco (1974), p. 28.

⁵⁴ “Partido Caramuru” foi o nome dado aos que queriam a volta do imperador D. Pedro I. Extin-
giu-se com a morte de D. Pedro em Portugal, em 1834.

⁵⁵ Wernet (1978), p. 11.

⁵⁶ Entre os quais Motta (1971), p.1.

outra facção moderada juntou-se aos radicais originando o Partido Liberal; ambos disputariam o poder até o final do regime monárquico em 1889.⁵⁷

A partir daí, e levando-se em conta que os partidos Liberal e Conservador constituem-se, efetivamente, nos primeiros partidos políticos brasileiros, podemos identificar pelo menos sete períodos de formações partidárias distintas.⁵⁸

1. De 1837 até a Proclamação da República em 1889

Predominância dos partidos Liberal e Conservador, com o surgimento no final do período (1870) do Partido Republicano.

2. De 1889 até a revolta liberal de 1930

Com a implantação da República em 1889, o Partido Republicano que se havia formado durante o Império fragmentou-se em unidades regionais, não se constituindo num partido político nacional. O que havia eram partidos de cunho regional, com forte controle das oligarquias, que formavam alianças nos períodos eleitorais para elegerem o presidente da República e os representantes no Congresso. Especialmente fortes foram as alianças entre as oligarquias dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, denominada política do “café com leite”, no período conhecido como República Velha (1889-1930).

Passam a existir partidos únicos estaduais (Partido Republicano Paulista, Mineiro e assim por diante). Neste período, é criado o Partido Comunista do Brasil, em 1922, que vai disputar eleições somente em 1946. E as cisões mais sérias na política dos governadores foram as que deram lugar à criação do Partido Republicano Democrático, no Rio Grande do Sul, e do Partido Democrático, de São Paulo.⁵⁹

Em março de 1922, realizou-se o congresso de fundação do Partido Comunista, que organizou-se legalmente, tendo-se inscrito nos termos do Código Civil como pessoa jurídica, realizando o seu segundo congresso em 1925 já numa fase de semilegalidade, com publicações e reuniões não clandestinas. Em 1927 organizou-se o denominado “Bloco Operário e Camponês, por intermédio do qual disputou eleições para o Conselho Municipal do Distrito Federal, tendo conseguido eleger, pela primeira vez, dois representantes”.⁶⁰

3. De 1930 até o golpe que instaurou a ditadura do Estado Novo em 1937

Nessa época, existiu um plurapartidarismo ainda embrionário, com polarizações extremadas entre integralistas e comunistas, e a deflagração, com a ativa participação do Partido Democrático paulista, da revolta constitucionalista de 1932.

⁵⁷ Motta (1971), p. 2.

⁵⁸ Adotamos aqui o modelo de periodização proposto por Lamounier e Meneguello (1986), p. 20.

⁵⁹ Guimarães (1982), p. 61.

⁶⁰ Franco (1974), p. 99.

Nesse período, foi organizada a Justiça Eleitoral, como um ramo do Poder Judiciário, que eliminou os defeitos do processo eleitoral da República Velha, principalmente o “voto de cabresto”, que fazia das eleições, em grande parte do país, simples rituais. A Justiça Eleitoral foi criada pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. A Constituição de 1934 incluiu-a entre os órgãos do Poder Judiciário (art.63). A Carta de 1937 extinguiu essa justiça especial, restabelecida em 1945.⁶¹

O Decreto nº 21.076, nos seus artigos 99 e 100, reconhecia a existência jurídica dos partidos e regulava o seu funcionamento. Considerava a existência de dois tipos de partidos: “os permanentes, que adquiriam personalidade jurídica nos termos do artigo 18 do Código Civil, e os provisórios, que não adquiriam aquela personalidade e se formavam transitoriamente à véspera dos pleitos, apenas para disputá-los”. Além disso, eram equiparadas a partidos (art.99) as associações de classe legitimamente constituídas.⁶²

Neste período, constituiu-se o Partido Integralista, de inspiração fascista, legalmente reconhecido pelo regime e que tinha uma organização nacional. Em 11 de maio de 1938, este partido tentou depor Getúlio Vargas através de um ataque ao Palácio do Governo.⁶³

4. De 1945 até o Ato Institucional nº 2, de 1965

Ainda no final do Estado Novo, e claramente delineando o seu fim, buscou-se regulamentar a vida partidária através de um Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, visando às eleições para a futura Assembleia Constituinte. Este decreto em sua essência foi absorvido pela Constituição de 1946. Neste texto constitucional, os partidos surgem pela primeira vez numa lei suprema no artigo 134, que afirma: “O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais na forma que a lei estabelecer.”⁶⁴

Nesta etapa, constituiu-se um plurapartidarismo mais bem configurado, com partidos nacionais expressando mais claramente grupos sociais: PSD (Partido Social Democrático), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), UDN (União Democrática Nacional), PSB (Partido Socialista Brasileiro), PSP (Partido Social Progressista), entre outros. Destes, o PSD e o PTB foram criados por Getúlio Vargas, o primeiro para abrigar a oligarquia rural e o segundo, os líderes sindicais alinhados com o governo.

O Partido Comunista concorreu às eleições de 1946, mas teve o seu registro cassado em 1947, voltando à clandestinidade.

⁶¹ Paim (1982), p. 68.

⁶² Franco (1974), p.63.

⁶³ Franco (1974), p. 77.

⁶⁴ Franco (1974), p. 82.

5. De 1965 até 1979

Provavelmente pelo pouco tempo de vida partidária que tiveram, as organizações partidárias não conseguiram criar uma identidade maior com a população, e demonstraram sua fragilidade quando do golpe militar. Foram dissolvidas após o golpe, e perderam alguns de seus dirigentes com a justificativa de estarem identificados com a corrupção ou possuírem tendências de esquerda.

Neste período, existiu um bipartidarismo tutelado pelo regime militar. Logo depois de realizadas as eleições para renovação de mandatos de parte dos executivos estaduais, em outubro de 1965, o governo colocou em recesso o Congresso, dissolveu os partidos políticos e autorizou o funcionamento de apenas duas agremiações, colocando-as como opção para o ingresso dos parlamentares: uma, que foi denominada de Aliança Renovadora Nacional (ARENA), era o partido oficial que englobava os que apoiavam o governo; e o outro, MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que tinha a função de congregar as oposições, implantando-se desse modo um bipartidarismo totalmente artificial e controlado.⁶⁵

6. De 1979 a 1985

Ainda durante o regime militar, cria-se um pluripartidarismo controlado através de reforma partidária em 1979, tendo como principais agremiações o PDS e PMDB, sucessores, respectivamente, da ARENA e do MDB. Destacam-se como novos partidos o PT, o PDT, o PTB, o PP.

7. 1985 até hoje

Amplia-se o leque partidário, permitindo inclusive a legalização de partidos de orientação marxista e suspendendo, praticamente, todas as restrições à formação de novos partidos.

Ao longo de todo o período de existência dos partidos políticos, o que mais se destaca é a sua fragilidade organizacional e a pouca identificação com grupos sociais específicos, e as tendências políticas que ameaçavam o *status quo* foram excluídas do processo.

⁶⁵ Paim (1982), p. 113.



O ESTADO CONSTITUCIONAL

O estudo do processo constitucional é essencial para o entendimento do Estado do direito. Desde os gregos, com a politeia, na polis, e os romanos, com a constitutio, na civitas, representa um paradigma de distribuição de funções, e inclusive de normatização de competências no exercício do poder político. No entanto, é somente na Idade Média que se inicia a gestação do conceito moderno de Constituição, quando aparece pela primeira vez a ideia de Lex fundamentalis, que se consolida somente no século XVIII. É quando, efetivamente, se torna necessário e indispensável que a estrutura política do Estado seja regulada por uma Constituição.

A Constituição é o instrumento fundamental para o controle do poder político, Define, também, a forma como este se distribui e é exercido na comunidade. Por isso, é necessário o conhecimento das origens e dos conceitos que o termo *constituição* teve através do processo histórico, assim como das funções jurídicas e políticas que tem o Estado moderno: a definição dos princípios que são a base da convivência política, a institucionalização e legitimação dos poderes sociais, o estabelecimento da organização e da estrutura hierárquica dos poderes políticos (Executivo, Legislativo, Judiciário), a garantia do equilíbrio entre os poderes, assim como definir os âmbitos de liberdade pessoal e assegurar a estabilidade da ordem jurídica.

Por outro lado, não podemos esquecer que os problemas constitucionais não são em essência problemas de direito, mas de poder, e assim se torna necessário entender a Constituição como uma série de fatores reais de poder e de decisões políticas fundamentais que caracterizam sua essência e seu significado.

10.1 O Estado e a Constituição

Considerando o aspecto material, a Constituição é o complexo de normas jurídicas fundamentais, escritas ou não, que constituem o referencial de um ordenamento jurídico. Em sentido formal, constitui o conjunto de normas legislativas que ocupam uma posição especial e suprema no ordenamento jurídico e que regulam as funções e os órgãos fundamentais do Estado. Estas normas são formuladas por órgãos especiais, ou através de procedimentos mais rigorosos que aqueles que correspondem às leis ordinárias.

A Constituição é a norma suprema, que determina o sistema de produção do direito. Goza de supremacia, ou seja, de nível superior às demais normas do ordenamento jurídico, que não a podem contradizer. Juntamente com a rigidez constitucional, essa supremacia é garantida pelo controle jurídico da constitucionalidade das leis, que comprova a adequação do direito positivo à Constituição.

As constituições não formam um sistema estático e irremovível de normas, mantendo determinado *status quo*. Pelo contrário, são uma manifestação de direito que representa um sistema dinâmico, em constante movimento, como é a vida social, política e econômica do Estado. Por isso, o constitucionalismo vem enfrentando na atualidade e ao longo do século XX novos desafios que nunca antes havia enfrentado. A revisão e a interpretação jurídica de suas próprias normas tornam-se cada vez mais freqüentes em função da aceleração dos processos sociais, em razão do incremento da revolução científico-tecnológica e da globalização. Logo, não existe uma Constituição perfeita e definitiva para regular a vida social, mas ela deve estar sempre se adaptando e transformando-se em função das novas necessidades e mudanças que ocorrem na sociedade.

Um Estado constitucional pode ser entendido como aquele

“que oferece garantias do império da lei e de vários direitos e liberdades civis e políticas e é governado por autoridades, que devem necessariamente incluir assembleias representativas, eleitas por sufrágio universal e por maioria numérica entre todos os cidadãos, em eleições realizadas a intervalos regulares entre candidatos e/ou organizações que competem entre si”.

Constituindo um modelo-padrão de Estado ao qual está associado o termo *democracia*.¹

Considerar um sistema político democrático-constitucional, de acordo com Loewenstein, dependerá da “existência ou ausência de instituições efetivas por meio das quais o exercício do poder político esteja distribuído entre os detentores do poder, e por meio das quais os detentores do poder estejam submetidos ao controle dos destinatários do poder, constituídos em detentores supremos do

¹ Hobsbawm (2007), p. 98.

poder".² Portanto, um Estado constitucional não é definido pela existência de uma constituição. Há países que, como a Inglaterra, não possuem constituições formais. No entanto, a Inglaterra constitui um Estado constitucional, submetido a um conjunto de leis e convenções. Na Alemanha sua constituição é conhecida como Lei Fundamental.

Logo, para um Estado ser considerado constitucional não é necessário que tenha uma Constituição, e nem mesmo uma Constituição escrita, mas a existência de instituições que distribuam o poder político entre seus detentores e que possibilitem o controle dos que possuem o poder político pelos destinatários do poder. Na ausência de constituição formal, um conjunto de normas pode assumir o papel constitucional, embora não tenha este nome.

Há, por outro lado, muitos países que possuem constituições formais, mas que não cumprem o requisito de distribuição do poder e efetivo controle dos detentores pelos destinatários do poder. Por exemplo, muitas ditaduras possuem constituições formais para dissimular a real condição de monopolização do poder por um grupo reduzido.

Uma Constituição deverá ter como objetivo primário a criação de instituições para limitar e controlar o poder político. Pois “cada constituição apresenta uma dupla significação ideológica: liberar os destinatários do poder do controle social absoluto de seus dominadores, e atribuir-lhes uma legítima participação no processo do poder. Para alcançar esse propósito foi necessário submeter o exercício do poder político a determinadas regras e procedimentos que deviam ser respeitados pelos detentores do poder”.³

Podemos utilizar também a expressão *Estado constitucional* para designar uma etapa da evolução do constitucionalismo, ou seja, a etapa em que o poder do monarca se contrapõe à soberania popular personificada pelas assembleias ou parlamentos. O processo culmina no “Estado democrático” no momento em que o povo se torna o único detentor do poder supremo ou constituinte. É um processo que ocorre progressivamente a partir da generalização do sufrágio universal.

Mas será no século XVIII que surgirão as Constituições modernas, às quais se pretende dotar de estabilidade com um conteúdo explícito de organização do poder e reconhecimento dos direitos.

A fundação do Estados Unidos da América (EUA) e, de modo acentuado, a Revolução Francesa de 1789, constituem os exemplos da expansão das novas idéias constitucionalistas, consolidando-se então um novo tipo de organização política.

Assim, o processo de gestação e de consolidação constitucional deve ser analisado considerando-se, essencialmente, acontecimentos históricos na Inglaterra, nos Estados Unidos da América e na França.

² Loewenstein (1983), p. 149.

³ Loewenstein (1983), p. 151.

10.2 O processo constitucional na Inglaterra

A *Magna Carta* inglesa de 1215 pode ser considerada como a antecedente das Constituições modernas e um marco na história da democracia, sendo hoje, após oito séculos de vigência, um símbolo do sistema constitucional. A concessão da Carta não foi uma vitória parlamentar. Não havia “parlamento” em 1215, o que houve foi que um grupo de barões se impôs ao rei João. Na sociedade inglesa, feudal, o rei de vez em quando solicitava ajuda de um conselho de notáveis. Não era um órgão legislativo no sentido moderno. “A Carta Magna entra no estudo da supremacia parlamentar, não porque representou a vitória de um parlamento, mas porque significou a derrota de um rei.”⁴

Anos mais tarde, no século XVII, na mesma Inglaterra, aparece no ano de 1653 o *Instrument of Government*, que é considerado por inúmeros autores⁵ como a primeira constituição escrita moderna, e onde aparecem as primeiras manifestações da mudança que estavam acontecendo no seio do Estado moderno que surgia, visando à limitação do poder soberano absolutista. No entanto esta primeira constituição moderna teve existência breve.

Pode-se considerar que na Inglaterra é onde teve início um novo tipo de organização política mais de acordo com os interesses da burguesia, que se afirmava como classe emergente se contrapondo ao clero e à nobreza. E este novo tipo de organização política foi se consolidando através dos séculos fundamentando-se em documentos que se integram no processo de gestação do Estado constitucional. Entre os mais importantes encontram-se:

- a *Carta Magna* (1215);
- a *Petição de Direitos* (*Petition of Rights*, de 1628);
- *Agreement of the Free People* (1649);
- *Instrument of Government* (1653);
- Lei de *Habeas Corpus* (*Habeas Corpus Act*, de 1679);
- Declaração de Direitos (*Bill of Rights*, de 1689);
- *Act of Settlement* (1701).

10.3 A Revolução Americana

A Revolução Americana e todo o processo que a antecedeu constituem elementos essenciais para o entendimento do processo de gestação constitucional

⁴ Sutherland (1972), p. 27.

⁵ Jellinek (2000), Heller (1968), Schmitt (1996) e Loewenstein (1983).

que culminou no século XVII, e nesse sentido os documentos mais significativos do processo constitucional norte-americano são:

- *The Third Virginia Charter* (1612);
- *The Mayflower Compact* (1620);
- *The Massachusetts Bay Charter* (1629);
- *The Fundamental Orders of Connecticut* (1639);
- *Resolutions of Stamp Act* (1765);
- *Declaratory Act* (1766);
- *Declaration and Resolves of the First Continental Congress* (1744);
- Declaração dos Direitos da Virgínia (*Virginia Declaration of Rights*, 12 de junho de 1776);
- Declaração da Independência (4 de julho de 1776);
- Os artigos da Confederação (1781);
- A Constituição dos Estados Unidos (1787);
- As dez primeiras Emendas (1791);
- *The Federalist Papers* (1788).

O processo político norte-americano se inicia com a Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, redigida por George Mason, na qual se estabeleceram a independência dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e o caráter temporal do exercício do poder. Como afirma o texto, “os poderes legislativo, executivo e judiciário devem estar separados e são diferentes; e que os membros destes poderes [...] deverão, em períodos determinados, voltar a seu emprego particular, retornando ao corpo de que procedem originalmente, suprindo as vagas por eleições frequentes, seguras e regulares”.⁶

Na Convenção de Filadélfia de 1787 se consolida o processo constitucional norte-americano. Nesta se discutiu e ratificou a Constituição, que entrou em vigor no começo de 1789, com a instalação de um novo Congresso e a posse de George Washington como primeiro presidente dos Estados Unidos da América. Nesta carta se consolida o estabelecimento de um sistema de controle recíproco entre os três poderes.

Graças ao sistema que se estabeleceu, cada um dos poderes poderia trabalhar de forma independente, mas submetido ao controle dos outros dois. As leis do Congresso requeriam, para entrar em vigência, a aprovação do presidente; mas este não poderia celebrar nem realizar nomeações importantes – como de

⁶ O texto completo no original está disponível em: <<http://www.usconstucion.net/vdeclar.html>>. Acesso em 23 jan. 2008.

secretários, embaixadores e magistrados – sem a aprovação do Senado. Por seu lado, o Poder Judiciário julgaria todos os casos de interpretação da lei e da Constituição, mas como a Corte Suprema se constituía por designação presidencial, submetida à ratificação do Senado, ficava assim sob o controle do Executivo e do Legislativo. A independência dos senadores, escolhidos para períodos de seis anos pelos Estados federados, e do presidente, escolhido por quatro anos pelo Colégio Eleitoral, buscava impedir que os eleitores pudessem exercer diretamente uma pressão indevida sobre estes funcionários.

Os Federalist Papers

Ao terminar a redação da Constituição dos Estados Unidos, faltava a aprovação dos Estados que formariam a nova nação. O Estado de New York se mostrava reticente, e com o objetivo de motivar a opinião pública dessa região, Alexander Hamilton, secretário de Washington, James Madison, futuro presidente dos Estados Unidos, e John Jay, ex-presidente do Congresso Continental, publicaram, sob o pseudônimo de Publio, 85 artigos nos diários nova-iorquinos. O conjunto desses artigos chegou a converter-se em um clássico da doutrina do direito constitucional e da ciência política, e ficaram conhecidos com *The Federalist Papers*.

Nos artigos é descrito em detalhes o funcionamento dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e são estabelecidos os princípios fundamentais que os nortearão. Uma república foi definida como “um governo que deriva seus poderes direta ou indiretamente da grande massa do povo e que se administra por pessoas que conservam seus cargos por vontade daquele, durante um período limitado ou enquanto observem boa conduta”, com a exceção do que denominam de “departamento judicial” (o Poder Judiciário), porque os integrantes deste devem ter estabilidade em seus postos, enquanto tiverem boa conduta.⁷

O conjunto dos artigos destaca a separação de poderes como essencial para preservar a liberdade; considera que os “departamentos legislativo, executivo e judiciário devem ser distintos e diferentes” e que “nenhuma verdade política é certamente de maior valor intrínseco, nem está autorizada por tão ilustres defensores da liberdade”. O fato é que “a acumulação de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, sejam estas de um, de poucos ou de muitos, hereditárias, autonomeadas ou eleitas, pode dizer-se com exatidão que constitui a definição mesma da tirania”.⁸

Consideram os textos que “não se pode negar que o poder tende a estender-se e que se lhe deve refrear eficazmente para que não passe dos limites que lhe são atribuídos. Portanto, depois de diferenciar em teoria as distintas classes de poderes, segundo sejam de natureza legislativa, executiva ou judicial, a próxima tarefa e a mais

⁷ Hamilton et al. (1986), p. 85-85.

⁸ Hamilton et al. (1986), p. 113-121.

difícil, consiste em estabelecer medidas práticas para que cada um possa defender-se contra” a tendência dos outros ultrapassarem os limites que lhes foram atribuídos.⁹

Há preocupação em garantir um papel destacado para o Judiciário no estabelecimento de uma harmonia entre os três poderes, e nesse sentido apontam para a necessidade de os juízes terem independência para fortalecerem-se perante os outros poderes. Pois, por ser o mais débil dos três departamentos do poder, “nunca poderá atacar com êxito a nenhum dos outros dois”, portanto tem que valer-se de “toda sorte de precauções para capacitá-lo a fim de que possa defender-se dos ataques daqueles”. Assim, “como a liberdade não pode ter nada que temer da administração da justiça por si mesma”, teria que “temer de sua união com qualquer dos outros dois departamentos”, porque significaria “a submissão do primeiro aos segundos”.¹⁰

A independência completa dos tribunais de justiça é particularmente essencial, pois há proibições expressas aplicáveis à autoridade legislativa, que só podem manter-se na prática através dos tribunais, cujo dever é declarar nulos todos os atos contrários ao “sentido evidente da Constituição”. Isto não pressupõe de nenhum modo a superioridade do Poder Judiciário sobre o Legislativo. “Somente significa que o poder do povo é superior a ambos e que onde a vontade da legislatura declarada em suas leis, se encontra em oposição com a do povo, declarada na Constituição, os juízes deverão governar-se pela última”, ou seja, declarar a inconstitucionalidade da lei emanada do Legislativo.¹¹

Declara o conjunto de artigos que a independência judicial é igualmente necessária para proteger a Constituição e os direitos individuais dos efeitos de intrigas que se espalham entre o povo, pois se “necessitaria uma firmeza pouco comum de parte dos juízes para que sigam cumprindo com seu dever como fiéis guardiães da constituição, quando as contravenções a ela feitas pelo legislativo tenham sido incentivadas pela opinião da maior parte da comunidade”. Esta adesão uniforme e inflexível aos direitos da Constituição e dos indivíduos não se pode “esperar de juízes que estão em posse de seus cargos em virtude de designações temporárias”, pois corre-se o perigo de complacência indevida diante do poder que os designou. E se fosse reservada ao povo sua eleição, haveria “uma propensão exagerada em pensar na popularidade”.¹²

10.4 A Revolução Francesa de 1789

A Revolução Francesa de 1789 se constituiu num marco para a consolidação do constitucionalismo moderno. O texto da Declaração dos Direitos do

⁹ Hamilton et al. (1986), p. 113-121.

¹⁰ Hamilton et al. (1986), p. 201-206.

¹¹ Hamilton et al. (1986), p. 201-206.

¹² Hamilton et al. (1986), p. 201-206.

Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Constituinte de 1789, se inicia afirmando que “os representantes do povo francês, constituídos em Assembleia Nacional [...] proclamam que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. Constitui a base sobre a qual se fundamentam os direitos humanos. Nesta mesma Declaração, em seu artigo 16, se apresentava uma condição indispensável para a materialização do Estado de direito: um Estado, para afirmar-se como tal, deve ter uma Constituição cujos eixos principais sejam os direitos fundamentais e a divisão de poderes.

No dia 1º de outubro de 1791, reuniu-se em Paris a Assembleia Legislativa criada pela Constituição do mesmo ano. Nela predominavam os monarquistas moderados, que lutavam com o povo de Paris que, decidido a levar adiante a Revolução, contava com outro poder, paralelo: a Comuna. No ano de 1792, foi convocada a Convenção Nacional, que apresentava as três conhecidas facções políticas da época: os *girondinos*, liberais moderados que repudiavam a violência; a *montanha*, radicais exaltados, partidários do terror, composta principalmente por jacobinos; e a *planície*, deputados que tinham opiniões flutuantes. Na Convenção predominou a tendência republicana e democrática. Seu primeiro ato foi a abolição da monarquia, instaurando-se a Primeira República. Este foi o ponto de partida para o modelo constitucional francês, que se constitui em fonte importante do direito constitucional, pois foi uma experiência que se reproduziu de algum modo em diversas partes do mundo.

Os principais documentos da Revolução Francesa são: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a Constituição de 1791 e a Constituição de 1793.

10.5 As Declarações de Direitos

Com a eclosão da Revolução Francesa, e principalmente com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, esses direitos se universalizam, e quando reconhecidos e garantidos pelo Estado recebem o nome de garantias individuais. A partir daí, a declaração destes direitos e liberdades fundamentais se torna referência e marco do constitucionalismo moderno, e todos os Estados atuais contemplam em seu texto constitucional essa Declaração de Direitos.

No artigo 16 da Declaração Francesa de 1789 se assinala: “Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.” A consagração dessas liberdades públicas na parte dogmática da Constituição simboliza, por um lado, as importantes conquistas do constitucionalismo moderno, e por outro as mais significativas limitações ao incomensurável poder do Estado. Além disso, representa um dos princípios mais consistentes do Estado de direito democrático, levando Karl Loewenstein a afirmar que “o reconhecimento e a proteção dos direitos e das li-

berdades fundamentais são o núcleo essencial do sistema político da democracia constitucional".¹³

Do ponto de vista de sua repercussão e influência histórica na construção dos atuais Estados, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, produto da Revolução Francesa, ocupa um lugar de destaque, passando a ser considerada pela doutrina como texto paradigmático de conceber as organizações políticas. Outros textos relevantes e que de algum modo tiveram influência na Declaração francesa são o *Bill of Rights* de 1689 e a Declaração de Independência norte-americana de 4 de julho de 1776.

Considerado um documento básico da construção constitucional, a Lei de Direitos inglesa conhecida como *Bill of Rights* assumiu um significado revolucionário na cultura ilustrada europeia, quase antecipando as Declarações de Direitos do Homem e do Cidadão. No entanto, no *Bill of Rights* se trata somente de uma definição dos direitos do cidadão inglês, que haviam sido consagrados pela história multissecular. Segundo Matteucci, "a lei teve aquele título somente para contentar o conservadorismo dos *tories*, que, fiéis à tradição, temiam a palavra contrato, que parecia demasiado inovadora e revolucionária".¹⁴

Na realidade, "se tratava de um verdadeiro e autêntico contrato entre o Parlamento, intérprete da nação, e o rei, que se convertia como tal somente por vontade do Parlamento, com base em cláusulas claras, que limitavam a prerrogativa e estabeleciam as condições constitucionais mediante as quais a monarquia podia existir e funcionar". Constitui assim uma fórmula jurídica, de natureza contratual, e revolucionária, em cujo conteúdo se reivindicam todos os direitos violados durante um século e "se estabelecem claramente todos os limites do poder do rei, com o fim de evitar que, no futuro, exista incerteza e por conseguinte possibilidade de conflito. O Parlamento se reservava o direito de intervir em qualquer área do governo, embora mantendo uma clara divisão entre legislativo e executivo". Deixava clara "a exigência de um controle político do executivo, não a intenção de apoderar-se dele".¹⁵

Entre a declaração francesa e a norte-americana há algumas diferenças que devem ser destacadas. Essencialmente, a diferença na concepção de liberdade. A americana está baseada na vontade de deixar o homem como dono de seu destino, organizando o Estado de tal modo que não o impeça. O que lhe interessa é o homem, como indivíduo, pois seu conceito se baseia mais no valor do homem livre que no homem como ser abstrato. A concepção americana é empírica, enquanto a francesa é racionalista. A concepção francesa de liberdade busca encontrar a figura ideal do cidadão e em sua defesa limitar juridicamente o poder. Neste sentido, a declaração francesa está mais voltada ao cidadão, o indivíduo dotado de direitos e deveres.

¹³ Loewenstein (1982), p. 392.

¹⁴ Matteucci (1998), p. 144.

¹⁵ Matteucci (1998), p. 144.

As semelhanças entre as duas declarações estão baseadas nas fontes filosóficas em que se basearam, que podem ser resumidas em duas principais:

a) A doutrina dos direitos naturais

Desenvolvida no século XVII pela escola de direito natural, parte do princípio de que, antes de constituir qualquer tipo de sociedade humana, o homem se encontrava em uma situação na qual não existia nenhum tipo de autoridade, desfrutando de inteira liberdade. Este estado de natureza, como vimos, teve duas interpretações distintas: (a) a proposta por Hobbes, que considerava este estado de liberdade como uma completa anarquia, em que os homens lutavam entre si; (b) a defendida por outros pensadores, entre os quais se destaca Rousseau, que consideravam este estado como de felicidade suprema.

Independentemente dessas duas posições, o fato é que num momento determinado, e por diferentes motivos, os homens se associam para fundar uma comunidade politicamente organizada. O problema que se apresenta então é saber se nesse novo estado o homem vai conservar suas primitivas liberdades ou se elas vão desaparecer, transferidas que foram para um poder estabelecido pela comunidade.

Nesse ponto, a doutrina novamente se separa em dois grupos distintos: (a) os que partiam de uma concepção negativa do estado de natureza (como Hobbes) entendem que o homem, ao realizar o pacto social, renuncia à totalidade de suas liberdades em favor do soberano; (b) os outros, que sustentam que a passagem do estado de natureza para a sociedade supõe que o homem conserva, através do pacto social, um conjunto de liberdades que não podem ser absorvidas pelo poder estabelecido (Locke e Rousseau).

A escola de direito natural se encontra inserida nesta segunda concepção do pacto social. Um determinado grupo de direitos corresponde ao homem derivando-se de sua própria natureza, por isto, ao formar-se a sociedade civil, o Estado não pode privar os cidadãos deles, pois são anteriores a ele (o Estado).

b) A filosofia da ilustração francesa

Essa é outra importante fonte das duas declarações. A filosofia da ilustração se formou absorvendo ideias obtidas, principalmente, junto às liberdades inglesas e às ideias dos fisiocratas.

Os intelectuais franceses admiravam as liberdades obtidas pelos ingleses e o aparato institucional que as tornava possível. Autores como Montesquieu, em *Do espírito das leis*, e Voltaire, em *As cartas inglesas*, demonstram explicitamente essa admiração e racionalizavam essa experiência política concreta dos ingleses.

Voltaire considerava que o fruto das guerras civis na Inglaterra foi a liberdade, contrariamente a Roma, na Antiguidade, que teve como resultado a escravidão. Destaca que a

“nação inglesa é a única na terra que chegou a regulamentar o poder dos reis resistindo-lhes, e que de esforço em esforço chegou, enfim, a estabelecer um governo sábio, onde o príncipe, todo-poderoso para fazer o bem, tem as mãos atadas para fazer o mal; onde os senhores são grandes sem insolência e sem vassalos, e onde o povo participa do governo sem confusão”.¹⁶

No entender de Voltaire, a liberdade na Inglaterra nasceu das disputas entre os tiranos. Foram os barões que forçaram João sem Terra e Henrique II a promulgar a Magna Carta, “cujo fim principal era, na verdade, colocar os reis sob a dependência dos lordes, mas que favorecia boa parte da nação a fim de que esta se pusesse ao lado de seus pretensos protetores”. Essa Carta, “vista como a origem sagrada das liberdades inglesas, mostra bem quanto pouco a liberdade era conhecida. Só o título já prova que o rei acreditava-se no absoluto direito, e que os barões e o clero, só o forçaram a afrouxar esse direito porque eram mais fortes do que ele”.¹⁷

Montesquieu se tornou um profundo admirador do sistema constitucional inglês após ter permanecido dois anos na Inglaterra e ter observado seu funcionamento. As impressões que obteve influenciam a elaboração de sua principal obra, *O espírito das leis*, nitidamente influenciado pelo constitucionalismo daquele país. Um dos seus principais capítulos (Livro VI, capítulo XI), onde descreve a importância da tripartição do poder entre Legislativo, Executivo e Judiciário, denominou-o “Da Constituição da Inglaterra”, revelando a influência recebida.¹⁸

Os fisiocratas constituíam uma escola de pensamento econômico do século XVIII que considerava que as sociedades são regidas por uma ordem natural – leis naturais – e que o Estado não deve intervir nelas. Consequentemente defendiam a liberdade econômica, considerando que a ação do Estado impedia o pleno desenvolvimento das forças produtivas. As idéias dos fisiocratas mantêm o foco na existência de uma ordem natural na qual os homens se limitavam a cumprir as leis que garantiam a ordem social, onde as relações livres entre os indivíduos constituíam a base do desenvolvimento social. O respeito ao indivíduo e aos seus direitos era a base da sociedade; a propriedade constituía a essência da ordem social. A expressão *laissez faire – laissez passer* (deixe fazer, deixe passar), que tornou-se clássica para expressar o pensamento econômico liberal, tem origem fisiocrática.

Desse modo, as modernas declarações de direitos dispuseram de dois tipos de fontes, um de origem filosófica (que não se limitava aos fisiocratas), que serviu de base a sua formulação, e um conjunto de experiências políticas e de tex-

¹⁶ Voltaire (1973), p. 19.

¹⁷ Voltaire (1973), p. 21.

¹⁸ Montesquieu (1973), p. 156.

tos jurídicos (que também não se limitavam ao ordenamento jurídico-político inglês), que recolheram os ideais associados aos novos tempos.

10.6 As primeiras declarações e os seus conteúdos

Tendo como bases a Declaração francesa do Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e a Declaração pela Independência norte-americana de 1776, podemos afirmar que os *direitos do homem* correspondem aos direitos naturais, derivados da própria natureza do ser humano. Os direitos do homem estão constituídos, basicamente, pela liberdade, a propriedade e a segurança; a liberdade é compreendida como liberdade civil e não liberdade-participação.

Os *direitos do cidadão*, por outro lado, derivam da criação da comunidade política através do pacto social. Os direitos do cidadão derivam da liberdade política, constituem liberdades de participação e têm razão de ser enquanto existirem e se respeitarem os direitos do homem. Isto quer dizer que a sociedade em sua organização e atuação está subordinada ao respeito e conservação dos direitos naturais. Para assegurar esta conservação se impõem dois princípios fundamentais:

- à nação corresponde exercer a soberania ou poder dentro do Estado;
- cada cidadão tem o indeclinável direito de participar na formação da vontade geral que será quem a todos governa, portanto, cada um não obedecerá a outro senão a si mesmo.

Nas declarações revolucionárias do século XVIII, mencionadas, há três grandes princípios:

1. O princípio da liberdade

Considerado o primeiro e fundamental dos direitos do homem. Entende-se por liberdade a possibilidade atribuída ao homem de poder fazer tudo aquilo que não prejudique aos demais e se destaca que tudo que não está proibido por lei não pode ser impedido que se faça. Derivada desta liberdade é uma série de direitos contidos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: o direito à segurança ou liberdade individual, liberdade de opinião, liberdade de manifestação do pensamento e liberdade de reunião.

2. O princípio da legalidade

Supõe que a lei, expressão da vontade geral, seja o único instrumento válido para estabelecer limites à liberdade com o objetivo de assegurar a convivência pacífica e a ordem pública; para isto, a lei deve limitar-se a regular as liberdades ao estritamente necessário, não podendo constituir-se em impedimento ao exercício dos direitos naturais.

3. O princípio da igualdade

Não se encontra entre os direitos naturais do homem. Estabelece que a lei deve ser igual para todos, que haja o livre acesso de qualquer cidadão ao exercício dos cargos públicos e que se estabeleça a igualdade de todos os cidadãos no pagamento dos impostos. Este princípio da igualdade deriva de outras colocações teóricas, e nas declarações revolucionárias mencionadas tem um significado claramente político, responde ao ideal democrático, mas circunscrito unicamente a esse âmbito, não se cogita a extensão da igualdade a outros campos, como o da economia ou ao social. São essencialmente declarações de direitos políticos.

A evolução das declarações de direitos

A evolução das declarações a outros campos se inicia com a doutrina estabelecida no Preâmbulo da Constituição Francesa de 1848, que introduz um caráter social ao conteúdo dos direitos. Tendência que se amplia nos anos seguintes em outras constituições, aperfeiçoando-se após a Segunda Guerra Mundial. Essa evolução e ampliação está diretamente relacionada com o incremento da participação como decorrência do aumento dos trabalhadores assalariados, ampliação e adoção do sufrágio universal e a organização política maior dos trabalhadores que, embora com bastantes limitações, conseguiram ampliar sua inserção no campo político com novas formas de organização partidária, como veremos em outros capítulos.

10.7 O Estado de direito

O Estado de direito é fruto de uma evolução histórica que buscou sujeitar o poder à lei e impor limites à arbitrariedade. No entanto, nem todo Estado de leis é Estado de direito, porque a lei pode ser arbitrária e injusta, mesmo que seja fruto de uma maioria democraticamente eleita. Há necessidade de que a lei esteja baseada em valores e parâmetros aceitos pela sociedade.

A adjetivação do Estado de direito, denominando-o liberal, burguês, social ou democrático, é fruto da crítica marxista ao Estado de direito liberal ou burguês, que foi a primeira manifestação desse tipo de Estado, cujos valores se baseiam nos direitos humanos de primeira geração. Em seguida surge a expressão *Estado de direito social*, que incorpora os chamados direitos sociais ou direitos humanos de segunda geração.

Na versão inglesa do Estado de direito, entende-se que os cidadãos possam fazer tudo aquilo que consideram oportuno, exceto o que lhes está expressamente proibido; em contrapartida, os governantes unicamente podem realizar aqueles atos para os quais tenham sido habilitados. Trata-se, portanto, de submeter o exercício do poder político à lei.

Para o pensamento liberal, o Estado deve limitar-se a garantir a segurança dos cidadãos. A liberdade é anterior à existência do Estado, portanto não se deve aceitar que as normas que o regulam impeçam o seu exercício. Daí que toda a estrutura jurídica do Estado deve estar voltada para dar segurança jurídica ao exercício da liberdade individual.

A legitimidade que corresponde ao Estado liberal de direito é a que Max Weber denominou legitimidade de caráter racional. Weber distingue os traços que definem este tipo de legitimidade:¹⁹

- todo direito, pactuado ou outorgado, pode ser estabelecido de modo racional, com a pretensão de ser respeitado, ao menos, pelos membros da associação;
- todo direito, segundo sua essência, é um sistema de regras abstratas, de modo geral estabelecidas intencionalmente;
- o soberano legal típico, enquanto ordena e manda, obedece, por sua vez, à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições;
- aquele que obedece somente o faz enquanto membro da associação e somente obedece ao direito.

Assim, o Estado de direito implica o estabelecimento de um sistema de normas jurídicas hierarquicamente dispostas, à frente das quais está a Constituição. O restante das normas do ordenamento jurídico está subordinado a ela, com a qual se garante o respeito à liberdade individual que é essencial ao poder do Estado com os seus agentes submetidos à lei, evitando, desse modo, a possibilidade da existência de abusos que prejudiquem a liberdade individual. É necessário destacar que o Estado de direito implica a existência de toda uma série de garantias, basicamente judiciais, que operam quando a liberdade individual está vulnerável.

10.8 O Estado liberal

Tem sua origem na segunda metade do século XVIII e se desenvolve ao longo dos séculos seguintes, chegando até os dias atuais depois de sofrer muitas transformações.

O Estado liberal é produto, por um lado, da experiência política e histórica inglesa e, por outro lado, da filosofia iluminista e do racionalismo individualista do restante do continente europeu, em particular da França.

Para este tipo de Estado, que quando surgiu se contrapôs ao absolutismo, têm importância fundamental as Declarações de Direitos (em particular a francesa de 1789 e a americana de 1776), que são base para a construção das novas instituições que serão estabelecidas. Nelas se define, basicamente, o âmbito da liberdade que será exercida sem interferência do poder político. Para impor limites ao poder

¹⁹ Weber (1991), p. 19-23.

político, de modo que não possa se constituir em ameaça às liberdades individuais, ao lado da Proclamação dos Direitos do Homem, foram estabelecidas duas outras garantias para que a prática dessa liberdade fosse respeitada: a separação dos poderes e o Estado de direito. Assim, ambos surgem como mecanismos de controle do poder político, com a finalidade de garantir a liberdade individual.

Desse modo, o Estado liberal tem como seus principais fundamentos de existência: a Declaração dos Direitos; a separação dos poderes; e o Estado de direito.

No seu início o Estado liberal partiu de uma posição individualista (diante dos estamentos que existiam), definindo o âmbito da liberdade dos indivíduos diante do Estado (Declaração dos Direitos) e das garantias fundamentais na organização do próprio Estado diante de possíveis abusos de autoridade (separação de poderes e Estado de direito). Isto permitiu que o Estado liberal originalmente pudesse conviver com instituições estatais do passado, pois o que importa *não é quem manda, mas como manda*. Desse modo as monarquias puderam assumir estes princípios sem alterar totalmente a situação, condicionadas a que o rei e seu governo defendessem em sua atuação o âmbito da liberdade individual.

O Estado liberal e a democracia

Os dois conceitos, liberalismo e democracia, não devem ser confundidos, pois a ideia-força básica do liberalismo é a liberdade; em contrapartida, a ideia que movimenta a democracia é a igualdade, compreendida, do ponto de vista político, como o direito de todos os cidadãos de participar em condições idênticas da formação da vontade geral.

A ideia democrática moderna tem suas raízes na democracia clássica, mas não se confunde com ela; ambas se opõem ao poder de um só homem ou grupo; dão valor idêntico às opiniões manifestadas e ambas defendem que as decisões são regidas pelo princípio da maioria. No entanto, a democracia clássica é minoritária, é direta, desconhece a representação e não é liberal.

Os antecedentes mais imediatos para o desenvolvimento da democracia moderna devem se situar nas ideias puritanas que concebiam a Igreja como uma sociedade de iguais; ideias que foram transportadas ao plano político durante a revolução inglesa do século XVII pelos igualitários (*levellers*).²⁰ Para eles, todos os indivíduos são iguais em poder, dignidade, majestade e consequentemente somente o consentimento pode fundar o corpo político, sendo este um consentimento que se manifesta em eleições periódicas e frequentes. Desse modo, a sociedade não se baseia na articulação de um conjunto de grupos, estamentos ou interesses, mas se acha constituída por um conjunto de indivíduos.

²⁰ Os levellers (níveladores) eram pequenos proprietários que defendiam a extinção da monarquia e a implantação da república, o direito de voto e representação no parlamento de todos os homens livres, o livre comércio, a proteção à pequena propriedade e a separação entre a igreja e o Estado.

A vontade que deve prevalecer deve ser a vontade da maioria que se impõe a todo o conjunto. Para Locke, esta se encontra limitada pelo respeito aos direitos individuais; se a razão de constituir-se a sociedade política é garantir a liberdade, não teria sentido que a maioria destruísse tal fundamento. Em contrapartida, para Rousseau, a vontade da maioria se converte em vontade geral que não pode ser limitada de nenhuma forma. A democracia no pensamento de Rousseau significa igualdade de condições e direitos e direito de participação na formação de leis.

O Estado liberal foi também gradativamente se democratizando pela paulatina implantação do sufrágio universal.

Ao longo desse processo, ambas ideias conviveram e o Estado liberal foi se democratizando graças à ampliação do sufrágio universal, que ocorreu de modo diferente nos diversos Estados existentes, sempre significando a incorporação de novos indivíduos ao processo político, ou, dito de outro modo, aumentando o número de cidadãos, com direitos e deveres.

O importante a ser destacado é a convivência dos dois princípios, liberdade e igualdade, que em alguns países coincidem e aos quais denominamos Estado liberal-democrático (ou Estado democrático-liberal).

Com a incorporação ao Estado de novos setores sociais, uma nova etapa se abriu com o questionamento das ideias iniciais do Estado liberal que já não se adequavam a determinada realidade histórica. O Estado liberal surgiu contra o Estado absoluto, que aniquilava as liberdades individuais. Ao se imporem, os novos setores sociais incorporados ao Estado liberal, através da democratização do sistema, enxergarão nesse corpo político um instrumento eficaz para canalizar as novas demandas de igualdade. Obtida a igualdade política (através do sufrágio universal), a ideia da igualdade se transfere a outros âmbitos (social, econômico, por exemplo) que exigem a intervenção do Estado.

Tudo isto implica uma mudança de ideias a respeito das funções do Estado, que passará de não interventor a intervir decisivamente nos processos econômicos e sociais. O Estado passa a ser um instrumento através do qual se realizam a liberdade e a igualdade. Este desdobramento conduz ao Estado do bem-estar social (*welfare State*).

10.9 O Estado do bem-estar social (*welfare State*) ou Estado social

A denominação Estado do bem-estar social ou Estado social se refere a um modelo de Estado que sucede o Estado liberal democrático e que amplia seu papel de intervenção na sociedade, principalmente no campo econômico e na prestação de serviços que atendem a demandas sociais. Suas características principais são, portanto:

- intervenção do Estado na economia, que tem o objetivo de manter a renda e o emprego. Esta intervenção se dá, principalmente, através da regulação do mercado e participação do Estado na sustentação de uma economia social;
- prestação de serviços públicos de caráter universal (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), com os quais se pretende garantir um nível mínimo de atendimento à população. A responsabilidade estatal na manutenção desse nível mínimo deve ser entendida como um direito e não como caridade pública para uma minoria.

Historicamente podemos afirmar que o Estado social representa uma tentativa de adaptação do Estado liberal às novas condições sociais criadas pela expansão industrial, principalmente o aumento de uma massa de trabalhadores explorados que, para manter sua produtividade, necessitava do amparo estatal em vários aspectos de sua vida (habitação, saúde, educação etc.). O Estado social também pode ser considerado uma resposta do capitalismo ao avanço do comunismo na primeira metade do século XX, pois ao atender a algumas demandas dos trabalhadores retirava dos partidos socialistas muitas de suas bandeiras que poderiam contribuir para aumentar suas fileiras.

As ideias contidas no modelo de Estado social se desenvolveram nos países industrializados, principalmente Europa e Estados Unidos, e posteriormente foram sendo assumidas gradativamente por outros países do mundo. Embora adotemos a denominação Estado do bem-estar social e Estado social como sinônimas, podemos identificar algumas diferenças entre elas.

A ideia de Estado do bem-estar social se refere, basicamente, a uma dimensão da política estatal, ou seja, que tem por finalidade o bem-estar social. É um conceito mensurável através dos valores do orçamento destinados aos serviços sociais além de outros índices, e se refere a um aspecto da ação do Estado.

Por outro lado, a denominação e o conceito de Estado social inclui não sómente os aspectos do bem-estar, embora estes sejam componentes fundamentais, mas também os problemas gerais do sistema estatal, que podem ser medidos em parte. O conceito de Estado social se refere aos aspectos totais de uma configuração estatal.

O Estado liberal burguês sofreu transformações no campo social desde o século XIX e princípios do XX, adotando medidas de intervenção social parciais. Hoje, temos ações generalizadas no âmbito estatal que caracterizam uma intervenção social, pois não se limitam à solução dos problemas econômicos imediatos ou de beneficência social, mas ampliam seu âmbito à promoção do bem-estar, cultura, lazer, entretenimento etc.; além de ampliar os destinatários da política social, que não se limitam somente aos trabalhadores de modo geral, mas incluem a totalidade da população.

Do mesmo modo, no campo econômico, havia medidas protecionistas para defender determinados setores econômicos da concorrência externa, além de

subsídios estatais a determinadas atividades. Ou seja, se praticou a intervenção do Estado no campo econômico, mas de forma setorial e pontual, visando corrigir os desajustes do sistema. Hoje, ao contrário, a política do Estado apresenta uma direção permanente e programada do conjunto das atividades econômicas.

Do Estado liberal ao Estado social

Um aspecto fundamental a ser considerado na passagem do modelo de Estado liberal ao de Estado social foi a necessidade de solucionar os problemas ou disfunções que decorriam da estrutura do Estado liberal e que este não conseguia resolver. O setor público cada vez mais era solicitado para atuar como mediador nas crises provocadas pelo fortalecimento do capitalismo, por um lado, e da classe operária, por outro.

O Estado, diante dos problemas que surgiam, reagia de dois modos: adotando medidas sociais algumas vezes e, em outras, também medidas repressivas. Embora as medidas sociais pudessem dar a impressão de integração das massas ao sistema, a crise de 1929 derruba qualquer ilusão a respeito, pois ficou demonstrado que o capitalismo abandonado à sua própria dinâmica, sem maior intervenção do Estado, produz e acentua os desequilíbrios sociais.

Desse modo, entre as duas guerras mundiais, ocorre um aprofundamento da crise econômica e da luta de classes, que repercutiu na estabilidade das instituições políticas, possibilitando a ascensão de movimentos totalitários como o fascismo na Itália, o nazismo na Alemanha, o franquismo na Espanha e o salazarismo em Portugal, por exemplo. A Segunda Guerra colocou para as potências ocidentais o problema, e desafio histórico, de evitar a repetição da situação anterior (em que as instituições políticas não conseguiam atender às demandas sociais) e evitar o crescimento do comunismo na Europa.

A saída encontrada foi a adoção da política econômica proposta por Keynes, na década de 30, que afirmava ser possível superar a crise através de métodos democráticos, e sem alterar profundamente a economia capitalista, aumentando a capacidade aquisitiva das massas, que levaria a um aumento da produção e, consequentemente, da oferta de emprego. Para se atingir esse quadro, era necessário que o Estado assumisse a função de orientação e controle do processo econômico, embora sem chegar a assumir a propriedade dos meios de produção.

Assim, o Estado social é uma resposta histórica a um desafio trazido pelas novas questões colocadas pela intensificação da industrialização, que se refletiam no âmbito econômico e social.

Principais características do Estado social

1. Diminui a separação entre Estado e sociedade, que era uma característica do Estado liberal. O Estado social assume que a sociedade não consegue autorregular-se,

e que somente a ação estatal pode neutralizar os efeitos negativos provocados pela ausência de controle do desenvolvimento econômico e social.

2. Os principais valores e fins do Estado liberal (a liberdade e a igualdade do indivíduo) são assumidos plenamente no Estado social, que procura ampliá-los.
3. O Estado social procura fazer que todos os cidadãos contem com um mínimo que lhes garanta uma vida digna, e a partir do qual exerçam sua liberdade. O Estado social procura estabelecer as bases econômicas e sociais para que o indivíduo, a partir da garantia de condições mínimas, possa desenvolver-se plenamente.
4. O respeito aos direitos sociais é uma característica básica e essencial do Estado social, que não os reconhece no mesmo nível de exigência e garantia que os tradicionais direitos, pois não podem ter uma configuração legal ou submetida (diferentemente dos fundamentais) à ação do legislador. As funções sociais que assume o Estado têm um condicionante essencial, que é o desenvolvimento econômico, de tal modo que o êxito das políticas estatais no campo social está condicionado a um bom desempenho da economia.
5. O instrumento jurídico com que conta o Estado social é o sistema tributário. O que é próprio do Estado social é o seu caráter de distribuição de rendas, que ocorre com o auxílio do sistema tributário, permitindo-lhe atender às crescentes necessidades de serviços sociais.

O Estado brasileiro como Estado do bem-estar social

A Constituição brasileira de 1988 define em seu artigo 1º o Estado nacional como Estado democrático de direito, e podemos identificá-lo como um Estado social pelo conteúdo do Capítulo II – Dos Direitos Sociais, artigos 6º a 11.

No artigo 6º se explicitam os direitos sociais de modo geral, não distinguindo segmentos da população, e incluindo direitos a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Já o artigo 7º identifica os direitos dos trabalhadores de modo geral, tanto urbanos quanto rurais; o artigo 8º garante o direito à livre associação profissional ou sindical; o artigo 9º assegura o direito de greve; no artigo 10 fica garantida a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos que tratem dos seus interesses profissionais ou previdenciários; e finalmente o artigo 11 estabelece que nas empresas com mais de duzentos empregados deverá ser escolhido através de eleição um representante dos trabalhadores.

Outras disposições constitucionais acentuam a característica social do Estado brasileiro, como o artigo 170, que afirma que a ordem econômica deve assegurar a todos existência digna, de acordo com os ditames da justiça social; e particularmente o título VIII – da Ordem Social, que abrange os artigos 193 e 232, que detalham o papel social do Estado em várias áreas de sua competência.

10.10 As constituições brasileiras

A história constitucional do Brasil encontra-se estreitamente vinculada ao seu desenvolvimento histórico e às múltiplas influências externas que tivemos ao longo do tempo.

A eclosão da Revolução Francesa trouxe como consequência a expansão e a difusão das instituições constitucionais, sobretudo a necessidade da existência de uma constituição escrita. A partir daí, os Estados sentiram a necessidade de elaborar constituições que garantissem o respeito aos princípios fundamentais de sua formação e estrutura política, e estabelecessem os parâmetros da existência de uma ordem de convivência entre os seus cidadãos.

As leis fundamentais, no Brasil, estiveram diretamente relacionadas com importantes mudanças políticas e institucionais que ocorreram: a de 1824 surgiu em decorrência da Independência; a de 1891, em decorrência da Proclamação da República; a de 1934, fruto de um processo de transformações na estrutura econômica e social da sociedade, e de pressões para a sua afirmação (revolta paulista de 1932); a de 1937 foi uma tentativa de legitimar a usurpação do poder do qual se apropriou Getúlio Vargas iniciando o período ditatorial do Estado Novo; a de 1946 é fruto do processo de democratização da sociedade brasileira após anos da ditadura Vargas; a de 1967 foi de fato outorgada pelo governo militar que a entregou a um Congresso submisso, que a promulgou, dando uma legitimidade aparente ao golpe militar; a de 1988 foi fruto da ampliação da participação política após um longo período de ditadura militar. Ou seja, as constituições são consequência de um processo sociopolítico que implica mudanças na estrutura de organização e distribuição do poder político na sociedade.

A trajetória constitucional do Brasil se inicia com a convocação da Constituinte de 1823, que tinha entre suas características principais:

- a) a oposição aos portugueses – comerciantes e militares – que aspiravam à re-colonização do país;
- b) valorização do legislativo com a redução do poder imperial; e
- c) manter o poder político nas mãos dos grandes proprietários rurais.

Procurando manter a hegemonia da aristocracia rural, e afastar as camadas populares e os comerciantes portugueses, incluiu um item condicionando o voto à renda, só que ela seria medida não através de dinheiro, mas com base na posse de alqueires de farinha de mandioca (o que impediria os comerciantes de votar). Daí o apelido dado ao anteprojeto constitucional de “Constituição da mandioca”.

Não chegou a ser promulgada, pois D. Pedro I, apoiado pela facção política identificada com os portugueses, formada por ricos comerciantes e funcionários públicos do alto escalão, dissolveu a Assembléia Nacional Constituinte e outorgou a primeira Carta Constitucional brasileira em 1824.

1. A Constituição de 1824

Outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, essa primeira Constituição brasileira instituía a monarquia constitucional e a forma unitária de governo; e, além dos três poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo, havia ainda o Poder Moderador, que estava acima dos outros poderes.

Com a promulgação da Constituição, logo foram regulamentados os dispositivos eleitorais nela expressos, o que ocorreu no dia 26 de março de 1824. Esse decreto pode ser considerado a primeira lei eleitoral brasileira. Nele havia instruções de como deveriam se proceder as eleições para a Assembleia Legislativa.

Nesse decreto, destacava-se o papel da Igreja Católica no processo eleitoral, coerente com a forma de Estado confessional que se instalara no país. O primeiro capítulo dispunha sobre as eleições das assembleias paroquiais, determinando que em cada freguesia do Império se constituísse uma assembleia eleitoral, sob a presidência do juiz de fora ou ordinário da cidade ou vila a que a freguesia pertencesse, com a assistência do pároco ou de seu legítimo representante. As eleições ocorriam no corpo da Igreja, e o presidente da mesa teria sentado do seu lado direito o pároco ou sacerdote que o substituísse.²¹

Destaques desta carta foram:

- o Poder Legislativo era exercido por uma Assembleia Geral, composta por duas câmaras: a dos senadores e a dos deputados;
- os senadores tinham mandato vitalício e eram nomeados pelo Imperador, que escolhia de uma lista tríplice enviada pela Província;
- os presidentes que governariam as Províncias eram indicados pelo Imperador;
- o sistema eletivo era indireto e censitário, com voto restrito aos homens livres e proprietários e com determinado nível de renda;
- instituiu o Estado confessional, sendo a religião católica a oficial do Império. As outras religiões só poderiam ter culto doméstico, não se permitindo que abrissem templos;
- foi a Constituição que mais tempo permaneceu em vigor: 65 anos.

2. Constituição de 1891

Promulgada pelo Congresso Constitucional, tinha um caráter liberal e federalista inspirado na organização dos Estados Unidos da América. Suas principais características são:

- instituiu a forma federativa de Estado e a forma republicana de governo;
- instituiu o presidencialismo;

²¹ Guimarães (1982), p. 32.

- concedeu grande autonomia aos Estados da Federação;
- garantia a liberdade partidária;
- estabeleceu eleições diretas para a Câmara, o Senado e a Presidência da República, extinguindo o Poder Moderador;
- estabeleceu voto universal, não secreto, para homens acima de 21 anos e vetava o voto feminino, o de analfabetos, soldados e religiosos;
- estabeleceu a separação entre o Estado e a Igreja Católica, sendo permitido o livre direito de culto externo a todas as religiões;
- instituiu o casamento civil e o *habeas corpus*;
- aboliu a pena de morte;
- essa Constituição vigorou durante 39 anos.

3. Constituição de 1934

Após a tomada de poder por Getúlio Vargas em 1930, estabeleceu-se um governo provisório não constitucional, que somente em 1933, após a derrota da revolta paulista (Movimento Constitucionalista), convoca uma Assembleia Constituinte. Promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte em 1934, preservou em sua essência o modelo liberal da Constituição anterior, embora com maior destaque para as questões socioeconômicas, incluindo diretrizes sociais.

O texto constitucional manteve os partidos estaduais, mas confirmou o sistema proporcional e a Justiça Eleitoral. No entanto, adotou o “hibridismo da representação profissional dentro das Assembleias eleitas por sufrágio universal, traço tipicamente fascista, que importava a criação de uma grande bancada partidária”, que funcionava “como uma espécie de instrumento permanente dos Governos contra a livre ação dos partidos”.²²

Os destaques principais dessa Constituição são:

- incluiu os direitos sociais no texto constitucional com um título referente à ordem econômica e social;
- ampliou os poderes do governo federal;
- estabeleceu dois mecanismos de reforma constitucional: a revisão e a emenda;
- instituiu o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, e o voto feminino;
- proibia o voto aos mendigos e analfabetos;
- foi criada a Justiça do Trabalho;
- estabeleceu a jornada de oito horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas;

²² Franco (1974), p. 63.

- introduziu a organização sindical mantida pelo Estado;
- criou o mandado de segurança e ação popular;
- fixou um salário-mínimo;
- essa Constituição é a que teve vida mais breve, pois durou somente três anos.

4. Constituição de 1937

Em novembro de 1937, declarado o Estado de sítio, tropas da política militar cercam o Congresso e impedem a entrada dos parlamentares. No mesmo dia Vargas apresenta uma nova Carta Constitucional, iniciando-se um período ditatorial conhecido por “Estado Novo”. Essa carta tinha clara inspiração nos modelos fascistas europeus, assemelhando-se à Constituição polonesa, daí ser conhecida como “Polaca”. Os partidos políticos foram suprimidos e concentrou-se enorme poder nas mãos de Getúlio. Os principais traços desta carta outorgada foram:

- foi extinto o cargo de vice-presidente;
- reduziu a esfera dos direitos individuais, retirando da Constituição o mandado de segurança e ação popular;
- a liberdade político-partidária foi suprimida, bem como a liberdade de imprensa;
- os prefeitos passaram a ser nomeados pelo governador do Estado.
- possibilitou que o presidente da República interferisse nas decisões do Judiciário, pois permitia que as leis declaradas inconstitucionais fossem submetidas ao Parlamento;
- foram anuladas a independência dos Poderes e a autonomia federativa;
- permitia a cassação da imunidade parlamentar e a prisão e o exílio de opositores;
- instituiu a eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos;
- também instituiu a pena de morte e a censura prévia nos meios de comunicação;
- os direitos trabalhistas foram mantidos;
- mantinha a proibição do voto aos mendigos e analfabetos;
- essa constituição vigorou durante oito anos.

5. Constituição de 1946

Com a derrota dos regimes fascistas e tendo o Brasil contribuído com tropas para esse sucesso, ficou insustentável a permanência da ditadura no país. Com a queda de Getúlio Vargas em outubro de 1945, inicia-se um processo de redemo-

cratização que tem seu ápice na promulgação da Constituição. Suas características principais eram:

- restabeleceu os direitos individuais;
- reduziram-se as atribuições do Poder Executivo, estabelecendo-se o equilíbrio entre os três poderes;
- extinguiu a censura e a pena de morte;
- constitucionalizou o mandado de segurança, para proteger o direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou ação popular;
- além da independência dos três poderes, devolveu a autonomia dos Estados e Municípios;
- a propriedade foi condicionada à sua função social, possibilitando a desapropriação por interesse social;
- assegurava direito de greve e de livre associação sindical;
- estabeleceu a eleição direta para Presidente da República, com mandato de cinco anos;
- mantinha a proibição de voto ao analfabeto;
- essa constituição vigorou durante 21 anos.

6. Constituição de 1967

Durante o regime militar, foi promulgada a Constituição de 1967, por um Congresso Nacional limitado em seu poder, que não tinha mais legitimidade (pois muitos parlamentares eleitos foram cassados) e que recebeu a Constituição pronta, não podendo substituí-la por outra. Na realidade a promulgação escondeu o verdadeiro ato de outorga da Constituição pelo governo militar. Em essência oficializava e institucionalizava a ditadura militar que se instaurou em 1964. Conservou e incorporou o bipartidarismo criado pelo Ato Institucional nº 2. Entre suas características mais importantes são:

- estabeleceu eleições indiretas, que seriam realizadas através de um Colégio Eleitoral, para a Presidência da República, com quatro anos de mandato;
- concentrou poderes na União e privilegiou o Poder Executivo em detrimento dos outros poderes;
- toda a estrutura de poder era baseada na segurança nacional;
- reduziu a autonomia dos Municípios, estabelecendo a nomeação de algumas prefeituras pelo governador;
- posteriormente foram incorporados, por emenda constitucional em 1969, os dispositivos do Ato Institucional nº 5, de 1968, que permitia o fechamento do Congresso, cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos;

- permitia aos governos militares total liberdade de legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária;
- autorizava a expedição de decretos-lei, a nomeação de senadores pelas Assembleias Legislativas, a prorrogação do mandato presidencial para seis anos e a alteração da proporcionalidade de deputados no Congresso;
- permaneciam os analfabetos sem direito de voto;
- vigorou essa constituição por 21 anos.

7. Constituição de 1988

Em 27 de novembro de 1985, com a Emenda Constitucional de nº 26, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, com o objetivo de elaborar um novo texto constitucional que expressasse a nova realidade nacional, que se apresentava com o fim do regime ditatorial e a redemocratização do país. Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como “Constituição cidadã” e que está atualmente em vigor, com as seguintes características:

- estabelece a república representativa, federativa e presidencialista;
- os direitos individuais e as liberdades públicas foram ampliados;
- fica garantida a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade;
- o Poder Executivo mantém-se forte, sendo permitida a edição de medidas provisórias com força de lei, que podem ser reeditadas enquanto não forem aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso;
- amplia-se o direito de voto, facultativo, aos analfabetos e aos maiores de 16 anos;
- a educação fundamental é considerada obrigatória, universal e gratuita;
- ampliam-se os temas abordados incluindo-se a defesa do meio ambiente e a preservação do patrimônio cultural;
- explicitam-se medidas de combate ao racismo, com sua prática sendo considerada crime inafiançável e imprescritível, sujeito a pena de reclusão;
- fica garantido o direito de posse dos índios a suas terras, após sua demarcação;
- ampliam-se os direitos trabalhistas – redução da jornada semanal, seguro-desemprego, férias remuneradas acrescidas de 1/3 do salário – e se estendem aos trabalhadores domésticos.

11

FORÇAS POLÍTICAS: GRUPOS DE PRESSÃO, MOVIMENTOS POLÍTICOS E OPINIÃO PÚBLICA



Entendemos como forças políticas a todos os atores que atuam e interagem no cenário político. A atividade política é uma atividade humana, portanto envolve um componente pessoal, mas para que ultrapasse as limitações do indivíduo enquanto tal é necessário que essa atividade seja realizada em grupos. É por isso que as forças políticas constituem grupos. Podemos encontrar forças políticas orgânicas e inorgânicas. Entre as primeiras temos os partidos políticos, os grupos de pressão, os sindicados, os movimentos políticos. E no segundo grupo o exemplo mais destacado é a opinião pública.

Neste capítulo, serão estudados os grupos de pressão, os movimentos políticos e a opinião pública.

11.1 Os grupos de pressão

Um fato que pode ser constatado diariamente através da informação veiculada pelos meios de comunicação (jornais, rádio, TV, revistas semanais etc.) é a existência de inúmeros grupos ou associações privadas (agricultores, usineiros, associações profissionais, ramos empresariais etc.) que procuram defender interesses comuns, nos diferentes locais onde estes podem ser afetados. Deste modo, podemos verificar a existência de reivindicações da Confederação Brasileira de Futebol defendendo a liberação de mais verba para a realização da Copa do Mundo no Brasil, dos usineiros reivindicando maior parcelamento da dívida com a união, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura reivindicando medidas em relação à reforma agrária, da União Nacional dos Estudantes reivindicando maior controle sobre a cobrança de mensalidades nas universidades, entre muitas outras ações desse tipo. Qualquer que seja o objetivo das reivindicações, podem ser encontrados elementos comuns em todas elas: um grupo de

pessoas, os mesmos interesses, determinado meio de atuação diante dos poderes públicos. A estes grupos que apresentam essas características comuns denominaremos grupos de pressão.¹

A expressão *grupos de pressão* “indica ao mesmo tempo a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a *pressão*”. A pressão aqui é entendida como “a atividade de um conjunto de indivíduos que unidos por motivações comuns buscam, através do uso de sanções ou da ameaça do uso delas” (sanções negativas – punições – ou – positivas-prêmios), “influenciar sobre as decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição” que prevalece de bens, serviços, honras e oportunidades, “seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político”.²

A existência de grupos que apresentam interesses comuns é um fenômeno comum a muitas sociedades desde os tempos primitivos, no entanto se acentuou com a intensificação da divisão do trabalho, pois as pessoas se agrupam para desenvolver uma mesma atividade e assim passam a ter aspirações idênticas. Com o aumento da complexidade da sociedade como decorrência da Revolução Industrial, houve uma multiplicação e diversificação dos grupos.

Os diversos grupos que apresentam interesses comuns, para atingir seus propósitos, sempre tiveram que intervir na esfera política que é onde podem ser atendidas as reivindicações particulares dos diferentes coletivos, através de uma redistribuição dos recursos gerais da sociedade, compreendida aqui como um todo. Num primeiro momento, com o liberalismo – com a ascensão da burguesia ao poder político – houve resistência às influências dos grupos ou facções que eram considerados como fontes de divisão da sociedade por só defenderem interesses particulares. Somente ao longo do século XIX reconhece-se que os partidos não poderiam ser o único elo entre o indivíduo e o Estado. “Era necessário, para evitar conflitos e tensões sociais, reconhecer o papel de corpos intermediários” que defendiam interesses particulares. “A intervenção dos grupos na política pareceu, pois, conveniente e necessária.”³

Podemos entender por grupo de pressão “qualquer conjunto de indivíduos que procura defender nos órgãos governamentais um certo interesse ou causa comum, utilizando para tanto todos os meios legítimos ou tolerados que estiverem ao seu alcance”.⁴ Na realidade, os grupos de pressão, muitas vezes, ultrapassam os limites da ética para alcançarem seus objetivos e não é muito raro recorrerem a chantagem, corrupção e ameaças.

¹ Baseado em Rubio Núñez (2003), p. 21.

² Pasquino (1982), p. 11.

³ Estebán (1967), p. 46.

⁴ Dias (2005), p. 139.

Outra definição é entender os grupos de pressão como forças políticas que, com alguma organização, têm como objetivo pressionar o poder político, com o objetivo de defender suas ideias ou interesses e obter uma política orientada segundo estes.

Se considerarmos que os grupos de interesse são mais amplos que os grupos de pressão, devemos considerar que aqueles se transformam nestes, quando os responsáveis utilizam a ação sobre o governo para conseguir o atendimento de suas reivindicações e aspirações. Nesse sentido, podemos identificar um elemento diferenciador entre grupos de interesse e grupos de pressão, que estaria no fato de que os últimos adotam uma via específica para defender as reivindicações ou pretensões do grupo: a via governamental.⁵

Para Meynaud, os grupos de pressão devem ser definidos como “o conjunto de indivíduos que baseando-se em uma comunidade de atitudes, expressam reivindicações, alegam pretensões ou tomam posições que afetam, de maneira direta ou indireta, a outros atores da vida social”, cujos responsáveis utilizam numa ação sobre o aparato governamental para alcançar suas aspirações e reivindicações.⁶

Sintetizando o pensamento de vários autores, podemos definir um grupo de pressão como um grupo de indivíduos, com alguma organização e certa permanência, que procura obter dos poderes públicos a adoção, revogação ou simplesmente a não adoção de medidas (legislativas, administrativas ou jurídicas) com o intuito de defender suas ideias e interesses, sem que sua tentativa pressuponha qualquer responsabilidade política (de governar, por exemplo).

A expressão *grupo de pressão* pode ser aplicada a uma enorme variedade de organizações e grupos. Pode ser aplicada às diversas organizações patronais, aos sindicatos de empregados, às associações profissionais, e aos diversos grupos que defendem as mais diferentes causas, reivindicações de moradores, ideias religiosas, morais e outras.

Jean Meynaud classifica os grupos de pressão em dois campos: (a) organizações profissionais, que buscam conquistar vantagens materiais para obter melhorias em sua condição de vida (maior bem-estar), entre as quais encontram-se sindicatos, associações profissionais, associações de defesa dos consumidores, câmaras de comércio etc; (b) grupos com vocação ideológica, cuja finalidade é defender posturas espirituais ou morais, ou promover uma causa determinada: grupos religiosos, patrióticos, defensores do meio ambiente ou dos direitos das mulheres, dos direitos humanos, animais etc.⁷

Há pelo menos três características principais que diferenciam os grupos de pressão dos partidos políticos:

⁵ Badia (1966), p. 111.

⁶ Meynaud (1962), p. 10-11.

⁷ Meynaud (1962).

- a) os grupos de pressão não buscam o exercício do poder, enquanto os partidos têm como pretensão explícita alcançar o poder. Em outros termos, podemos afirmar que os grupos de pressão se encarregam de apresentar demandas ao sistema político, enquanto os partidos políticos se encarregam de assumir essas demandas, agrupá-las e transformá-las em alternativas políticas;
- b) os grupos de pressão não assumem de modo institucional a responsabilidade de sua gestão, enquanto um partido está sempre submetido a ela através dos órgãos institucionais que existem no país;
- c) os grupos de pressão defendem interesses próprios, específicos e comuns aos seus membros, enquanto os partidos trabalham em defesa dos interesses gerais ou, pelo menos, de interesses que eles consideram os mais adequados para o todo. Os partidos se inspiram numa ideologia ou propostas políticas gerais, pretendendo determinar a orientação política do Estado.

Decorre destas características que os partidos políticos elaboram um programa político para alcançarem o poder. A ideia de um programa político pelo qual se devem responsabilizar não ocorre com os grupos de pressão, que para defenderem seus interesses consideram suficiente alguma medida que lhes seja favorável e que pode ser obtida com qualquer política e em qualquer circunstância. Isto não impede de que muitas vezes o partido surja no seio de um grupo de interesse mais amplo, neste caso como um instrumento de pressão política e social.

Para Gianfranco Pasquino, “os sistemas democráticos contemporâneos funcionariam pior se não existissem os grupos de pressão”, pois na verdade os partidos tendem a se ocupar de questões amplas e em ocasiões limitadas às eleições. Desse modo, nem sempre os partidos políticos estão “em sintonia com as questões vigentes na sociedade. Os grupos de pressão operam, de uma forma mais constante e específica, e atuam numa tramitação eficaz entre os grupos sociais organizados e o governo”, além de poderem proporcionar uma participação mais significativa a seus associados do que a atividade que eles teriam no seio do partido.⁸

No entanto, Pasquino adverte “que o aparecimento dos grupos de pressão como fator dominante num sistema político assinala uma grave crise, seja em nível de administração pública, seja a nível dos órgãos representativos e talvez mesmo as medidas sugeridas poderão chegar muito tarde”.⁹

O risco da institucionalização e dominância, nem que seja informal, da representação de interesses constituindo-se, portanto, numa atividade permanente e generalizada dos grupos de pressão pode ter como resultado a instalação de um regime corporativo sobrepondo-se a um regime representativo. Os interesses particulares de grupos específicos se sobrepõem aos interesses gerais da sociedade como um todo.

⁸ Pasquino (1982), p. 18.

⁹ Pasquini (1982), p. 18.

Meios de atuação

Há grande número de meios que os grupos de pressão podem utilizar para defender seus interesses, e o emprego de alguns deles ou a substituição de uns por outros dependerá do grau de institucionalização que obtiveram, do regime político, do grau de cultura cívica existente e do tipo de controle exercido estabelecido em função de sua ação. Os meios mais comumente utilizados são:

- a) informação e propaganda, utilizando os meios de comunicação existentes ou, o que ocorre com mais frequência, seus próprios órgãos de divulgação para propagar suas reivindicações abertamente;
- b) o esforço de persuasão, quando o grupo de pressão espera conseguir o apoio do governo graças à qualidade da informação que lhe fornece. Pode ser feito através da entrega de estudos, documentação, petições etc., a vários membros do governo;
- c) os contatos e negociações com pessoas e instituições que tomarão ou influenciarão a decisão que os afeta. Esta ação ocorre, em particular, nos poderes legislativos (câmaras municipais, assembleias, Senado, comissões do Parlamento etc.), mas também no poder executivo e em toda a administração pública nos regimes democráticos. Ao passo que nos regimes autoritários a ação se dá no Executivo e em toda a administração. Este é um tipo de ação que abre espaço para pressões pessoais, que podem descamar para o campo da imoralidade se o grau de corrupção estrutural é alto no país ou região considerada (Estado, Província ou Município);
- d) acesso a cargos públicos de pessoas que se identificam com os interesses do grupo e que estarão dispostas a atendê-lo; é um meio mais utilizado quando se considera que as eleições constituem o veículo mais seguro para garantir os interesses do grupo;
- e) a ação direta, ou a pressão propriamente dita como instrumento de atuação política, implica lançar mão dos mais variados tipos de represália sobre as autoridades que se recusam atender os seus interesses. Entre as quais se incluem demonstrações de força – greves, passeatas, quebra-quebras e outras formas. A greve é um protótipo de ação direta de intimidação ou modo de atrair a atenção pública, e formar uma opinião pública favorável às reivindicações, que acabarão pressionando o poder político;
- f) podem ser utilizados inúmeros meios ilícitos que estão no campo da corrupção, como ameaças, intimidações, compra de cargos, sabotagem, chantagem etc;
- g) as conexões pessoais constituem outro meio que pode ser utilizado para se obter acesso aos que tomam as decisões políticas. Trata-se de um canal de acesso às elites políticas onde se empregam os familiares, amigos, laços locais e sociais como intermediários.

O êxito ou fracasso dos grupos de pressão dependerá, entre outras coisas, de haver uma estratégia capaz de manter ou de colocar em sintonia seus interes-

ses particulares com aqueles mais gerais da sociedade em questão. Cada grupo tentará maximizar suas oportunidades de êxito administrando os recursos aos quais tem acesso fácil e utilizando os canais de comunicação e de pressão sobre o poder político que lhe resultem mais adequados e mais favoráveis, e por último cada grupo buscará identificar com precisão o nível político em que são tomadas as decisões que o afetam. Além dos recursos, o êxito de um grupo pode ser facilitado pela origem de seus membros e sobretudo de seus dirigentes, pois, se são dos mesmos estratos sociais que o grupo dos que devem tomar as decisões, suas demandas e preferências obterão maior aceitação.

Muitas vezes para um grupo de pressão, não é necessário nem uma grande massa de simpatizantes, nem muita representatividade, nem uma disponibilidade grande de recursos financeiros e nem conhecimentos específicos e de alta qualidade. Para buscar e alcançar seus objetivos pode lhe bastar sua localização estratégica no processo produtivo ou no sistema político, quer seja nacional ou local. Por exemplo, uma paralisação de caminhoneiros tem grande poder de pressão na sociedade, pelo seu papel na distribuição de produtos; os controladores de tráfego aéreo são outro exemplo de grupo pequeno com alto poder de pressão.

Desse modo, uma avaliação da força que possuem os grupos de pressão é sumamente importante e, neste sentido, seus principais elementos de poder são:¹⁰ o número de membros, a capacidade financeira, grau de organização, reputação social, a posição estratégica que ocupam na sociedade e a ação coletiva e individual.

- a) Número de membros: pode-se levar em consideração o número de membros efetivos e os potenciais. A importância numérica é um elemento significativo para exercer pressão. Um sindicato que possui grande número de membros tem mais poder de pressão que um que conta com poucos aderentes.
- b) Capacidade financeira, ou seja, o poder econômico que possui. A condição econômica lhe permite obter múltiplos meios para a ação, como contratar espaços publicitários nos meios de comunicação, difundir material impresso, editar jornais e revistas etc.
- c) Grau de organização: um grupo bem organizado racionaliza a ação e torna-a mais efetiva. De uma boa organização do grupo podem-se obter melhores resultados dos recursos disponíveis, e criar melhores táticas e estratégias na ação de pressão.
- d) Reputação social: refere-se ao prestígio que goza o grupo junto à opinião pública. O prestígio e crédito moral depende de múltiplos fatores. Em geral se encontra na antiguidade do grupo, o que contribui para consolidar sua credibilidade. Mas também está na avaliação que realiza a sociedade de como conduz o grupo os diferentes conflitos e episódios em que atua; na justificativa ou validade de suas aspirações ou demandas; na flexibilida-

¹⁰ Uma parte é baseada em Maciel (1996), p. 197.

de ou não de sua condução; em sua característica de buscar o conflito ou a conciliação etc. O prestígio de um grupo varia de país para país, e também em diferentes épocas. Está em constante evolução e constitui importante elemento de influência.

- e) Posição estratégica: como já vimos, a localização de um grupo na sociedade é importante, e pode superar todos os outros elementos de poder, particularmente o numérico. Funcionários que trabalham na manutenção de uma rede de energia elétrica, ou nas companhias de água e saneamento, por exemplo, estão localizados em posições estratégicas para negociação.
- f) Ação coletiva e individual: em alguns casos a pressão exercida por um grupo está baseada na ação de algumas personalidades isoladas, como os dirigentes; em outros casos o peso da pressão aparece ao ser acionado todo o coletivo. O poder do grupo, neste modo, deverá ser avaliado em função de sua capacidade de atuar destas duas maneiras alternadamente, e em função de cada situação específica.

Todos esses elementos de poder são os mais comuns, e a esses podem ser agregados outros. Devemos levar em consideração que muitas vezes são acionados de forma conjunta (quando o grupo os possui) para obter determinado resultado.

11.2 O *lobby*

Os grupos de interesse, quando utilizam mecanismos de pressão para obter o que desejam, podem manter contato diretamente com suas lideranças para persuadir a autoridade pública respectiva sobre a importância da demanda. Outra possibilidade é que o grupo recorra a uma pessoa ou escritório especializado, que tenha acesso mais fácil à autoridade, para que sirva de intermediário na colocação da demanda e na obtenção de um resultado favorável. Realiza portanto uma gestão de interesse para o grupo. Esse processo de utilização de um intermediário para obter acesso à autoridade é conhecido como “fazer *lobby*”.

Essa palavra inglesa *lobby* serve para identificar o processo através do qual um grupo de interesse recorre aos mecanismos de pressão para obter das autoridades do Poder Executivo (em qualquer dos níveis de intervenção do Estado: municipal, estadual e federal) ou do Legislativo (câmaras de vereadores, assembleias estaduais, câmaras federais, Senado) para que aprovem ou repudiem uma medida que favorecerá os interesses desse grupo.

O termo *lobby* também tem sido aplicado aos homens ou grupos que se dedicam a essa atividade, e o verbo *to lobby* se emprega correntemente para designar as manobras dos lobistas (*lobbyists*). Temos, portanto, três palavras: (a) *lobby*, que são os grupos que exercem influência sobre qualquer autoridade pública

para promover os interesses ou causas de seus membros; (b) *lobbying*, a atividade exercida, ou seja, o *lobby* quando está em atividade, o esforço para influenciar o Congresso, o Executivo ou Judiciário a respeito de qualquer assunto, e por quaisquer meios; e (c) *lobbysts*, que são as pessoas, lobistas remunerados ou que por qualquer outro motivo, que buscam influenciar ou evitar a aprovação de legislação que vá contra os interesses do grupo que representam.¹¹

O termo *lobbies* pode ser entendido como aqueles grupos, na forma de consultoria, agência, assessoria ou escritório de advogados, que exercem atividades de pressão representando a outros, em troca de remuneração. São empresas especializadas na matéria, e a sua matéria-prima é a influência.¹²

Esse é o entendimento de Duverger ao afirmar que “os famosos *lobbies* americanos entram mais ou menos nitidamente na categoria dos escritórios técnicos de pressão”. Os *lobbies* “são organizações que trabalham nos corredores intervindo junto aos políticos ou aos altos funcionários. De início, estas tarefas eram realizadas pelos próprios representantes dos diversos grupos de pressão. Progressivamente constituíram-se alguns escritórios especializados no *lobbying* que alugam seus serviços a grupos”.¹³

Podemos, portanto, definir o *lobby* como a gestão de interesses privados no âmbito da coisa pública. Esta gestão de interesses pode ser realizada diretamente pelos integrantes do grupo, lideranças ou associados, como também indiretamente, recorrendo a terceiros, quer seja uma pessoa ou um escritório especializado, que se dedique profissionalmente ao *lobby*. Estas pessoas são conhecidas como lobistas.

Nos Estados Unidos da América (EUA) a prática do *lobby* é legalizada desde 1946, quando foi aprovada a Lei Federal de Regulamentação do *Lobbying* (*Federal Regulation of Lobbying Act*), que se converteu no Título II da Lei de Reorganização Legislativa de 1946, que estabelece a exigência de registro e um relatório financeiro regular de todos os indivíduos e agentes que buscam influenciar na legislação. Essa lei definiu um lobista como:¹⁴

“qualquer pessoa que por si mesma, ou através de uma agência ou empregador ou outra pessoa, de qualquer modo, direta ou indiretamente, coleta ou recebe dinheiro ou qualquer outra coisa de valor para ser utilizada principalmente para influenciar direta ou indiretamente, na aprovação ou repúdio de alguma legislação da parte do Congresso”.

Qualquer um que se ajustasse a esta descrição deveria registrar-se no Senado e na Casa de Representantes com nome, endereço, salário e gastos, as-

¹¹ Com adaptação e atualização de Badia (1966), p. 119.

¹² Rubio Núñez (2003), p. 193.

¹³ Duverger (1968), p. 449.

¹⁴ Marin (2006), p. 172.

sim como apresentar relatórios trimestrais sobre fundos recebidos e gastos, para quem e com que propósito; nome de jornais e revistas onde publicou artigos ou editoriais e as iniciativas de lei que apoiava ou atacava. Também eram obrigados os lobistas a guardar contabilidade detalhada de todas as contribuições de no mínimo 500 dólares a membros do Congresso; a violação destas obrigações era considerada um delito e sofreria punição.¹⁵

Pouco depois de aprovada verificou-se que a lei estava obsoleta, principalmente porque não incluía os lobistas que atuavam junto ao Poder Executivo, nem aqueles que o faziam junto do pessoal administrativo do Congresso, além de conter lacunas que permitiam que muitos lobistas escapassem do registro.

Após um período longo de adaptações e esforços para tornar mais efetiva a regulamentação da atuação do lobistas, finalmente, em 1995, foi aprovada a Lei sobre Transparência do *Lobbying* (*Lobbying Disclosure Act*), que entrou em vigor em janeiro de 1996, durante o governo Clinton. Esta lei exige inscrição no Departamento de Justiça, na secretaria da Casa de Representantes e no Senado para qualquer instituição nacional ou estrangeira que queira utilizar os serviços de lobistas em Washington. Nesses locais são registrados o nome do cliente e o gasto mensal com o *lobby*. Estas informações são públicas, garantindo a transparência. Além disso, os lobistas devem registrar todas as reuniões que tenham com os parlamentares, incluindo o assunto tratado. No caso de contatos com funcionários do Poder Executivo, as informações solicitadas são ainda mais rigorosas.¹⁶

Um aspecto interessante desta lei é que os membros do Congresso e o pessoal de apoio direto (*staff*) estão proibidos de fazer *lobbying* até um ano depois de haverem deixado o cargo.

O *lobby* se encontra plenamente incorporado ao sistema político norte-americano. Representa a oportunidade para milhares de grupos de interesse de terem acesso aos centros de tomada de decisões, em particular o Congresso, permitindo que os legisladores obtenham informação especializada em temas complexos. Nas últimas quatro décadas, houve enorme variação nas atividades representadas, tendo o número de organizações que fazem *lobby* passado de cinco mil, em 1955, para mais de 23 mil no final do século XX. Houve maior incremento de grupos que articulam interesses para representar os consumidores, as causas ambientais e o bem-estar social, além do crescimento de organizações que contam com agendas voltadas para o comércio exterior, o comércio e os negócios.¹⁷

Atualmente uma diversidade enorme de grupos de interesse mantém lobistas em Washington e nas capitais dos Estados para proteger e levar adiante seus interesses particulares: corporações, instituições financeiras, sindicatos, associações profissionais, grupos educacionais, interesses médicos, alianças de agriculto-

¹⁵ Marin (2006), p. 173.

¹⁶ Marin (2006), p. 174.

¹⁷ Hula (1999).

res e muitos representantes de grupos sociais, como os que são contra ou a favor do aborto, a Associação Americana do Rifle, a Associação de Mães contra condutores embriagados.

11.3 A opinião pública

As pessoas, embora dotadas de racionalidade, vivem adotando posturas, no meio social em que vivem, baseadas em opiniões derivadas do senso comum, muito mais do que aquelas embasadas teoricamente. A opinião nesse sentido corresponde a um tipo de ação efetiva que, embora possa ser justificada e conter uma proposição verdadeira, se trata na realidade de um sentimento ou “estado de consciência”, bastante subjetivo e carregado de valor.

Uma opinião, portanto, contém um juízo que se manifesta numa atitude, ou seja, uma disposição permanente, mental e física, de reagir de determinado modo diante de uma situação determinada. A opinião implica sempre uma atitude, mas para que seja opinião pública, além de opinião, deve ser pública.

É *opinião* enquanto manifesta sempre uma atitude, um juízo de valor, uma avaliação sobre questões políticas, implicando sempre um processo não necessariamente racional segundo os grupos sociais que intervêm em sua formulação, promulgação e aceitação, dependendo, assim, tanto do objeto de que trata a opinião como do grupo que a sustenta. E é *pública* enquanto se exterioriza, enquanto reveste caráter objetivo, tornando-se perceptível para a observação. Em relação com seu objeto, seu caráter público provém de sua conexão com o político, com o social, sendo por essência um fenômeno sociocultural.¹⁸

A opinião pública, por sua vez, pode ser entendida como a convergência de opiniões do maior número de pessoas de uma coletividade, de tal modo que formam um sentimento comum e dominante e passam a exercer uma pressão difusa. Não se trata, portanto, de uma concordância na confirmação dos fatos, mas de um juízo de ordem coercitiva que se manifesta sobre estes fatos.

Nas democracias, a opinião pública é a força política em que se baseia a autoridade e a legitimidade de origem e exercício do poder político. Também é uma forma de controle vertical, e de baixo para cima, desse poder.

As circunstâncias nas quais a chamada opinião pública é formada devem ser determinadas pela sua importância na formação da vontade popular que é expressa nas urnas. A garantia de funcionamento do sistema, na verdade, é conferida “pelas condições sob as quais os cidadãos obtêm a informação necessária e são expostos à pressão dos articuladores da opinião”. As eleições são um meio para um fim determinado, ou seja, a obtenção de “um governo correspondente à opinião pública e perante ela responsável”. Nesse sentido é que não bastam

¹⁸ Fayt (1966), p. 250.

eleições livres, pode não ser o bastante, “porque a opinião deve também ser, em algum sentido básico, livre”.¹⁹

As condições para uma opinião pública autossuficiente são “proporcionadas por um sistema de centros de influência e informação, plurais e alternativos – poderíamos dizer pela livre competição entre os meios de comunicação em massa e entre os líderes de opinião”. Ou seja, “uma pluralidade de agentes persuasivos reflete-se numa pluralidade de públicos”, que é a condição mínima, mas suficiente, para uma operação no sistema político como um todo, de um sistema em que se pode falar verdadeiramente do poder da opinião pública.²⁰

A opinião pública também pode ser considerada uma força política não organizada, que pode atuar como protagonista da dinâmica política, como os partidos políticos e os grupos de pressão. Estes, como forças orgânicas, contribuem para o processo de formação da opinião pública, e atuam também em função dela, num processo dialético.

A opinião pública pode ser considerada um estado de consciência coletiva sobre questões de interesse público, que se caracteriza por não se identificar com um grupo humano determinado, mas formar um conjunto inorgânico e não institucionalizado.

A opinião pública exterioriza e expressa um consenso generalizado acerca de questões de interesse geral, não necessariamente políticas, podendo ser esportivas, artísticas ou um fato particular. No entanto, dos fatos ou questões aos quais recai a atenção da opinião pública, os mais importantes são os de natureza política. A opinião pública surge contra alguma resistência, e implica sempre uma opção e uma tomada de posição, uma atitude de aceitação ou repúdio.

Não se pode dizer que a opinião pública tenha um caráter racional ou irracional, pois na realidade apresenta componentes dos dois. Ela se realiza através da atividade intelectual, mas, devido a sua natureza controversa e sujeita a avaliações, existem em sua formação fatores sentimentais e emocionais. Apresenta um caráter de opinião qualificada, o que a faz não se identificar com a maioria, mas como o resultado de um processo que ocorre nas camadas sociais com algum acesso a informação. A opinião pública apresenta grande mobilidade, varia enormemente com mudanças na situação e está sujeita a estímulos externos como educação, informação, propaganda e a ação de forças políticas organizadas.

A opinião pública, como vimos, pode ser identificada com um conjunto de indivíduos de uma comunidade, constitui uma expressão qualificada da vontade do povo e pode ser vista, deste modo, como fundamento da democracia liberal. Desse ponto de vista, em profunda conexão com a democracia liberal, não se pode governar nem conservar o poder contra a opinião pública. A tensão resultante dessa contradição geral se resolve contra o grupo dominante.

¹⁹ Sartori (1965), p. 89.

²⁰ Sartori (1965), p. 90.

Os grupos que têm o controle dos meios de comunicação exercem o importante papel de influenciar a opinião pública. Através dos mecanismos que controlam, influenciam as forças políticas e se relacionam com o poder pressionando-o em proveito próprio. Mas é claro que os seus interesses são particulares, não são os interesses gerais identificados com a vontade popular.

O Estado, em defesa dos interesses da comunidade, intervém de vários modos para limitar o monopólio dos grupos que controlam os meios de comunicação. As formas variam de país para país, e vão desde o controle econômico e ideológico até o monopólio do Estado.

No entanto, a opinião pública nem sempre fica completamente dependente ou subordinada aos interesses dos meios de comunicação de massa. Um claro exemplo disso foi o movimento das “Diretas já” na década de 80 do século passado, que se fortaleceu junto à opinião pública, tomando as ruas, e que foi acompanhado muito depois pela mídia, particularmente os grandes veículos de comunicação.

11.4 Os movimentos políticos

Podemos definir um movimento político como um grupo ou conjunto de grupos com afinidade de interesses, aspirações e critérios que se constituem e atuam com o objetivo fundamental de influenciar o poder organizado em governo. A ideia de movimento está associada à ação coletiva, à expressão dinâmica das demandas e à reafirmação pública das ideias defendidas.

O termo *movimento* “se distingue especificamente de partido e indica a não institucionalização de uma ideia, um grupo, uma atividade”, e a palavra *político* “se refere aos objetivos do movimento, à sua atuação na área das decisões coletivas, ao seu empenho em questionar os detentores do poder de governo e em influir nos processos decisórios”.²¹

Os movimentos políticos apresentam grande multiplicidade e variedade, mas todos têm em comum algumas características consideradas fundamentais para serem situados em processos políticos específicos: em primeiro lugar os movimentos políticos são constituídos por grupos que se caracterizam pela ação contínua e permanente; em segundo lugar, o movimento político está sempre associado ao poder.

Características

O movimento político, para considerar-se e ser reconhecido como tal, deve ter: identidade, finalidade, visão de totalidade, estrutura interna e meios de ação próprios.

²¹ Bobbio, Matteucci, Pasquino (1993), p. 786.

a) Identidade

Permitirá definir tudo aquilo que é comum aos seus integrantes e que os motivou a unir-se em torno desses objetivos. Deve expressar um conjunto de aspirações que lhe possibilitem adquirir fisionomia própria e, deste modo, diferenciar-se de outros movimentos semelhantes.

b) Finalidade

A finalidade de um movimento político é alcançar o poder, ou seja, estar em condições de decidir sobre o Estado e sua relação com a sociedade, e estabelecer, pela razão ou pela força, sua própria visão do mundo como orientadora da ação estatal.

c) Totalidade

A visão de totalidade lhe permite localizar sua interação com os diferentes grupos políticos ou sociais, e descobrir os elementos que aproximam ou afastam uns dos outros. Isto quer dizer estar em condições de caracterizá-los como aliados ou adversários (ou como amigos ou inimigos), na busca do poder, considerando as circunstâncias, a conjuntura e as características do contexto.

d) Estrutura interna

A estrutura interna é condição indispensável para manter a adesão, dinamizar a ação e garantir a permanência. Exige um líder, uma minoria dirigente que se encarrega de fazer o movimento funcionar como tal, e uma maioria que os segue, os apoia e confia neles, através dos mecanismos de identificação e representação.

e) Meios de ação

Os meios de ação adotados por um movimento político e que lhe são característicos se refletem na estratégia a ser seguida para alcançar o poder, na formulação de um ou mais planos de ação em função da correlação de forças e na realização de diversos tipos de ações com os quais pretendem alcançar sua finalidade (mobilizações, marchas, protestos, negociações, propostas, ações violentas, pronunciamentos etc.). Isto é o que lhe dá sentido e permanência como movimento e garante a existência de um fio condutor cuja ausência negaria sua condição de movimento.

Duração do movimento

A duração de um movimento político está diretamente relacionada com sua estrutura, dinamismo, capacidade de reação das forças que se lhe opõem, manutenção de adesão política, formas de acesso ao poder e institucionalização. Os movimentos políticos podem desaparecer antes que atinjam seus objetivos, e de modo geral têm duração que vai do curto ao médio e longo prazo.

Um movimento político começa sua dissolução ao atingir seu objetivo, ou seja, alcançar o poder político, pois perde a sua razão de ser – que era manter, transformar ou destruir o Estado. Quando alcança o poder, um movimento político procura impor sua visão particular como visão geral da sociedade.

Alguns exemplos de movimentos políticos no Brasil foram: anarquismo, na sua variante anarco-sindicalista, que atuava no movimento sindical durante as décadas de 20 e 30; o comunismo, que se expressou em inúmeras organizações desde o ano de 1922; o socialismo, que também se manifestou em inúmeras organizações; o integralismo, de extrema direita, que teve sua existência ao longo da década de 30; o tenentismo, movimento político-militar que teve sua maior expressão durante a década de 20; o movimento Diretas-já, que contribuiu para a redemocratização do país e que provocou intensa mobilização popular, teve início em 1983 e culminou com um comício no Vale do Anhangabaú em São Paulo, onde compareceram 1,5 milhão de pessoas.

11.5 A revolta tenentista de julho de 1924

O tenentismo foi um movimento político reformista que lutava contra o poder das oligarquias regionais durante a década de 20, sendo responsável pelas principais revoltas no período final da República Velha, entre as quais a revolta dos 18 do Forte (1922); a revolta de São Paulo (1924) e a Coluna Prestes (1925-1927). Pelas suas características, forte identificação com um grupo social determinado (militares) e posicionamentos em relação a outras forças políticas e grupos sociais, constitui um dos mais completos exemplos de atuação de movimento político. Em particular suas posições foram mais bem expressadas na revolta que ocorreu em São Paulo e que teve início em 5 de julho de 1924.²²

I – Contextualizando a revolta

O julgamento dos implicados em 1922, que no dia 26 de dezembro de 1923 foram condenados pelo artigo 107 do Código Penal e não pelo 111, como esperavam, acelera o processo que culminaria num novo 5 de julho. “A revolta era explicável, pois em todo o processo ficou provado que lutavam contra a pessoa do Presidente da República e não por um golpe de Estado que foi o motivo da sentença.”²³

Dessa forma o aceleramento da revolta foi natural, já que a condenação, além de fazer passar à clandestinidade oficiais que não tinham outra alternativa se não passar à luta novamente, causou repulsa em boa parte da oficialidade, pois era bastante evidente a injustiça da medida.

²² O texto é uma adaptação de Dias (1994).

²³ Carone (1965).

Finalmente, na madrugada do dia 5 de julho de 1924 a revolta está nas ruas de São Paulo. Deslocam-se os sublevados, rapidamente, para assaltar os quartéis da Luz e sublevar o 4º Batalhão de caçadores de Santana. Irrompe o tiroteio no centro da cidade, acordando a população tomada de surpresa frente aos acontecimentos. As tropas rebeldes ocupam o telégrafo nacional e a Estação Sorocabana e atacam o Palácio dos Campos Elíseos. Os quartéis da Força Pública, na Luz, amanhecem cercados. A cidade, no primeiro dia da revolta, não entende o que está sucedendo, somente mais tarde, através dos comunicados rebeldes, tomará conhecimento do porquê da luta.

Seus objetivos expressos através de manifestos²⁴ eram políticos, centrados principalmente na figura de Artur Bernardes e seu antecessor, Epitácio Pessoa.

O governo Artur Bernardes, dentro do quadro político da Primeira República, tem características próprias que o diferenciam, em nível político, do esquema sustentado por São Paulo e Minas. Ocorre que a escolha de Epitácio Pessoa, fora do binômio São Paulo-Minas, foi motivo de descontentamento geral das oligarquias. Artur Bernardes foi apresentado antes da época normal do levantamento de candidaturas. Há uma reação das oposições, que agora “vai surgir mais complexa do que anteriormente” pois “o crescimento das cidades e a opinião popular já se faziam sentir de maneira mais intensa”.²⁵

Bernardes encarna um governo comprometido com rearranjos no mapa político oligárquico dessa época. As modificações nas estruturas de poder local criam e desenvolvem tensões e choques, sofrendo a intervenção federal, que utiliza quase sempre a força para derrubar a oposição estabelecida.

Várias oposições foram derrubadas direta ou indiretamente, ou pressionadas pela atuação do governo central. Essas modificações ocorriam nos Estados menores, que não tinham condições de se opor à força federal. Os Estados maiores²⁶ mantinham sua estrutura de poder estadual intacta, mas perdiam posições e postos-chaves no nível federal. Como afirma o presidente da Associação Comercial paulista à época, José Carlos Macedo Soares, “por toda parte em todos os postos de influência e de autoridade São Paulo está sistematicamente excluído”.²⁷

A força de São Paulo advinha do fato de que, embora o Estado estivesse afastado do poder político, continuava a ser a espinha dorsal de sustentação da oligarquia agrária, pois sustentava economicamente o governo federal. Além disso, detinha grande força militar (Força Pública) e bastante apoio político no resto do país.

²⁴ Cf. *Diário do Povo*, Campinas, 11 jul. 1924. O manifesto publicado no jornal é datado de 9 jul. 1924.

²⁵ Carone (1969).

²⁶ Na menção a Estados maiores leia-se São Paulo e Minas.

²⁷ Soares (1925).

Nos Estados menores,²⁸ que tiveram suas oposições desalojadas de suas posições,²⁹ essa alteração do poder local criava tensões, facilmente absorvidas pelo “centro” quando eram manifestações isoladas, mas agora, devido ao fato de o rearranjo estar se realizando em nível nacional, as instabilidades eram muitas e se refletiam nos setores médios da população. Os cargos e as funções públicas eram preenchidos em troca de favores ou compromisso político; desse modo, mudando o oligarca eram afastadas de seus cargos as pessoas comprometidas com a situação anterior. Além disso, a sobrevivência de pequenos fazendeiros dependia de apadrinhamento político.

Quando o grupo oligárquico perde o poder político, leva consigo todo um imenso número de “protegidos”, que deste modo identificam o governo federal como o causador de sua situação (desempregado ou sem-terra para a lavoura ou a pecuária). Verificando-se a lista dos principais líderes nos levantes de 22 e 24, constata-se que a maior parte tem “pais comerciantes, funcionários e pequenos fazendeiros”. “Num país em que as oportunidades de vida eram difíceis e os estudos e carreiras liberais representavam um peso monetário, o Exército continuava a ser o refúgio de uma classe sem recursos.”³⁰

II – O contexto militar

Vários autores acentuam a desorganização do exército antes de 1918, datando dessa época a sua modernização com a vinda da missão militar francesa.³¹ Essa consciência da necessidade de mudança no exército nacional já existia antes da vinda dessa missão, tanto que desde 1915 existia um movimento visando a essa alteração, “defendendo como ideia básica da reorganização e fundamento da eficiência profissional o distanciamento da política”.³²

Estas ideias modernizadoras devem ter exercido influência nos cadetes de 1918, que seriam os futuros tenentes, o que pode ser notado nas palavras de Juarez Távora ao afirmar que “esses oficiais, que precederam a Missão Militar Francesa, nos esforços para a adaptação do nosso exército às novas exigências da guerra, apelidaram os cadetes da Escola Militar de ‘Missão Indígena’. Coube-lhes, sem dúvida, o mérito de darem à instrução das várias armas, na velha Escola Militar do Realengo, uma tônica de objetividade e renovação que ela nunca dantes tivera”.³³

Essas novas ideias vão entrar em choque evidente com as ideias que o grupo oligárquico, representado por Epitácio Pessoa e Artur Bernardes, tinha do

²⁸ A oposição à candidatura Bernardes tomou o nome de Reação Republicana e lançou Nilo Peçanha como candidato, sob patrocínio dos Estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco.

²⁹ Carone (1965).

³⁰ Sodré (1965).

³¹ Schilling (1970) à p. 3, Silva (1922), Távora (1973).

³² Sodré (1965) à p. 8.

³³ Távora (1973) à p. 94.

exército, pois este foi usado como instrumento de pressão política e intervenção, muitas vezes, modificando consequentemente a estrutura de poder oligárquico e causando instabilidade política em nível nacional.

Os tenentes podem ser considerados um setor não só dentro da sociedade, como dentro do próprio exército, que possui aspirações próprias, coincidentes para todo o seu corpo, enquanto restritas ao âmbito militar (papel do exército); idéias que devem ter sido geradas a partir do fim da década de 10 com os movimentos de jovens oficiais pró-modernização e a Missão Militar Francesa consolidando estas mesmas idéias.

Logo, embora situado no setor intermediário da estrutura de classes na Primeira República, o movimento tenentista possui características próprias, que o diferenciam dos demais; e essas características, de certa forma, são dominantes no início do movimento; são elas que dão coesão e um esboço de estruturação ao movimento (que nunca chegou a ser estruturado). Alguns desses fatores são: inovação do exército, torná-lo moderno, apolítico, acima das classes e dos interesses públicos e como salvaguarda da Constituição.

A partir do momento em que os militares envolvem-se totalmente na derrubada do poder político, seus objetivos tendem a tornar-se mais complexos.

III – O levante de 24 como continuidade do movimento tenentista

A revolta militar de 1924 tem ligação direta com o movimento de 22: os elementos que foram condenados por participar do movimento, já no ano de 1923 congregaram-se e iniciaram o preparo de nova conspiração. Feitos os contatos, após escolha cuidadosa, acertou-se procurar o general reformado Isidoro Dias Lopes para chefiar o movimento. Este em princípio hesitou, tendo aceito a liderança do movimento em janeiro de 1924, portanto cinco meses antes do levante e com o preparo deste em andamento.

O movimento não nasceu em São Paulo; a capital paulista só foi escolhida para iniciar a revolta por ser cidade-sede da mais rica unidade da Federação, sendo sua captura estrategicamente importante.

A data para o início do movimento foi adiada diversas vezes, devido a dissensões no seio dos revoltosos. Finalmente, deu-se o levante na madrugada do dia 5 de julho, apanhando não só a população civil de surpresa, como também um quartel, o de Quitaúna, que previamente havia aderido à revolta. Isto demonstra a pouca organização da rebelião, que perde forças importantes para os primeiros movimentos.

Os revoltosos mantiveram a capital de São Paulo em seu poder por 23 dias, sofrendo bombardeio constante das tropas federais; bombardeio este que atingia muito mais a população civil do que os militares rebelados.

Durante a ocupação, devido ao bombardeio federal, boa parte da população de São Paulo afastou-se para o interior. Calculou-se em 300 mil o número dos

que fugiram por ocasião da ocupação,³⁴ numa cidade com população total de 700 mil pessoas. Somente a cidade de Campinas acolheu 50 mil, tendo quase dobrado sua população.³⁵

IV – Outros setores sociais e a identidade tenentista

Antes de iniciar-se o levante, o chefe escolhido do movimento entrou em contato com representantes do operariado, buscando apoio ao movimento, chegando mesmo a assumir compromissos, em troca de auxílio dos operários. No desenrolar dos acontecimentos desfez-se o contato e iniciou-se o levante sem o conhecimento prévio dos representantes proletários.

“Em 1923, Isidoro Dias Lopes pede a Maurício de Lacerda que os operários, no Rio, colaborassem com o movimento, o qual era, além de favorável a eles, pelo seu franco liberalismo, um movimento destinado a incorporar, numa constituição nova, direitos dos trabalhadores, sistematicamente negados pela oligarquia do poder e das finanças.”³⁶

Muito embora se tenham estabelecido contatos anteriores, não havia por parte dos “tenentes”, o que se evidencia através de sua ação concreta, muita disposição em aceitar como iguais os operários:

“Quando da revolução em São Paulo (1924), os anarquistas fazem reivindicações e pedem armas para colaborar, sendo recusados pelos tenentes.”³⁷ “Os tenentistas se espantam quando os anarquistas pedem armas para apoiá-los”.³⁸

E ainda, relata Everaldo Dias, dirigentes operários que foram procurar o comando revolucionário em São Paulo não foram recebidos, sendo simplesmente orientados para o recrutamento.³⁹ A propósito, deveria existir uma paranoia muito grande em torno do bolchevismo, na classe dominante e média alta, pois é freqüente o aparecimento de advertências sobre o perigo comunista: “Os operários agitam-se e as aspirações bolchevistas manifestam-se abertamente” (frase de J.C. Macedo Soares).⁴⁰ “Os saques levados a efeito pelo populacho, mancomunado com a soldadesca ébria [...] imperava de resto, o desejo oculto de destruir a riqueza paulista, de arruinar os homens de fortuna, distribuindo os seus haveres com a malandragem das ruas, numa espécie de bolchevismo ni velador das classes”.⁴¹

Em várias ocasiões os principais chefes da revolta de 1924 tiveram oportunidade para revelar o que pensavam da classe operária. Isidoro declararia que a

³⁴ Soares (1925), à p. 117.

³⁵ Cf. jornal *O Estado de S. Paulo* de 23 jul. 1974 p. 28.

³⁶ Carone (1971).

³⁷ Carone (1971), p. 215.

³⁸ Carone (1971), p. 365.

³⁹ Dias (1962), p.138.

⁴⁰ Soares (1925), p. 124.

⁴¹ Polícia de São Paulo (1925), p. 39.

participação proletária desvirtuaria o movimento.⁴² E Juarez Távora, anos antes de Antonio Carlos, presidente de Minas Gerais, dizer “Façamos a revolução, antes que o povo a faça”, disse o mesmo com outras palavras:

“A França de 89 e a Rússia de nossos dias pagaram tributos caríssimos de sangue à sede de vingança das massas oprimidas, enquanto o delírio da demagogia se não submeteu à influência moderadora do elemento militar. E quem, entre nós, seria capaz de prever as últimas consequências da subversão social criada pelo predomínio incontrastável do populacho? Será essa a revolução que admitem os nossos políticos?”⁴³

O presidente da Associação Comercial de São Paulo, para proteger os interesses de seus associados, o comércio, a indústria e a propriedade, cria, com a permissão de Isidoro, a Guarda Municipal.⁴⁴ Desde o início do levante, o general mantém-se em contato com as “classes conservadoras” representadas pela Associação Comercial (que a esse tempo defende também os interesses dos industriais) aceitando a maioria de seus pedidos e dando-lhes toda a atenção necessária. Para se ter uma ideia da concepção de legalidade (e do próprio caráter do movimento), veja-se o episódio em que os representantes das classes conservadoras requerem permissão a Isidoro para comunicar-se com o governo federal solicitando prorrogação dos feriados, para não terem títulos protestados. Tendo o general acedido, comunicam-se com o governo central, e como tarda a resposta, mais uma vez contatam o chefe do movimento, que através de um decreto soluciona o problema: “Não tendo ainda o governo federal dado solução aos feriados, apesar de insistentes solicitações, resolvo que não se abram os bancos, bem como os cartórios de protestos de títulos.”⁴⁵

Nada melhor que esses episódios para demonstrar a dimensão real do movimento; a intocabilidade do sistema e os limites dos “tenentes” que, ao criticarem todo o processo político da Primeira República, lutam para “restabelecer a antiga moral política do Império”⁴⁶ e ao mesmo tempo aceitam e se submetem à legalidade oligárquica. Lutam contra e estão perfeitamente inseridos na estrutura de poder. Ser e lutar contra ao mesmo tempo, convenhamos, é muito difícil.

O Coronel Paulo de Oliveira, um “tenente”, resume bem a natureza do movimento na sua pessoa: “O Coronel Paulo de Oliveira acrescentou que não é um revolucionário, mas um revoltado contra a degeneração do regime.”⁴⁷

⁴² Basbaum (1968), p. 231.

⁴³ Távora (1927), p. 91.

⁴⁴ Soares (1925), p. 47.

⁴⁵ Soares (1925), p. 73.

⁴⁶ Cf. *Diário do Povo*, de 11 jul. 1924, de manifesto datado do dia anterior.

⁴⁷ Cf. *Diário do Povo*, de 11 jul. 1924, na p. 1, referindo-se à declaração do jornal *Il Piccolo*.

Mantendo contatos frequentes com os grupos conservadores, os tenentes identificaram-se prontamente em suas aspirações. Já que situados no setor intermediário da estrutura de classes, como vimos, suas aspirações aproximam-se da burguesia, representada pela Associação Comercial. Não houve uma aliança imediata, devido ao caráter aventureiro de que se revestia o movimento; e, ainda, pela concepção paternalista do papel do exército, muito bem explicitada por Juarez Távora: “a massa imbele da nação dificilmente poderá vencer, sozinha, a guarda pretoriana que defende os déspotas”.⁴⁸ É muito mais cômodo para a burguesia permanecer, embora em posição secundária, apoiando o poder constituído; pois este tem seu destino dependendo da economia paulista em última análise; manter a coexistência é manter as posições, e a posição da burguesia paulista era economicamente tranquila.

Os trabalhadores que ansiavam por mudanças, sem liderança e sem contatos diretos com o comando da revolta, engrossavam as fileiras do exército rebelde, contribuindo muitas vezes para uma politização maior da tropa.

V – A desorganização da revolta

O levante militar fora iniciado e levado adiante por uma cúpula de oficiais. Em sua maioria a base do exército rebelado não tinha a menor ideia dos motivos e objetivos do movimento. O soldado, somente no decorrer da luta, quando está engajado em um dos lados, é que toma conhecimento da razão por que está lutando. Quando dizemos que tais quartéis e guarnições estão com os revoltosos, é à oficialidade destes a que nos referimos. Dessa forma a unidade da tropa era realizada em torno de seus chefes, que encarnavam o movimento.

Não houve prévio preparo dos subordinados para o levante.⁴⁹ Os soldados tanto poderiam estar a favor ou contra a revolta, dependendo de quem lhes desse ordens. Não obstante, no decorrer do movimento, muitos soldados já lutassesem conscientes dos objetivos. Fato ilustrativo é o episódio de que participa o general Abílio Noronha, oficial legalista. Sabendo da eclosão do movimento, ruma para o quartel do 4º B.C. do exército e, com os poucos elementos que lá encontrou – pois toda a tropa que dormira no quartel se havia revoltado e marchado para o centro da cidade... –, organiza, com alguns oficiais e praças que iam chegando à caserna, para a instrução, e comanda pessoalmente a contra-revolução, dirigindo-se, com esses elementos, aos quartéis policiais da Luz.

O primeiro quartel que atingiu foi o do 4º Batalhão de Infantaria da Polícia, cujos oficiais governistas haviam sido dominados, a tropa sublevada e a guarda respectiva substituída por outras de praças do 4º B.C. do Exército. “Foi fácil ao general Abílio atemorizar essa guarda desassistida da presença de qualquer oficial do Exército, mandá-la de volta ao seu quartel em Santana e reintegrar no comando da tropa os oficiais de Polícia que estavam presos.”⁵⁰

⁴⁸ Távora (1927), p. 91.

⁴⁹ Távora (1973), p. 141.

⁵⁰ Polícia de São Paulo (1925).

Desse modo, uma classificação mais correta do levante seria considerá-lo essencialmente como um “levante de oficiais”, não se desconhecendo, e até admitindo, que no decorrer do movimento ele tenha tomado características populares. O material de agitação que era distribuído em alguns quartéis, antes do levantamento, dirigia-se aos oficiais. “panfletos demolidores, em linguagem candente, como convinha ao momento, penetravam a caserna e roubavam o sono aos oficiais”.⁵¹

VI – O apoio popular ao levante militar

O apoio popular à causa dos militares rebelados foi sentido em muitos lugares do Estado e na Capital. João Cabanas, em missão de combate às forças legalistas pelo interior, “foi recebido com manifesta satisfação, por grande massa popular”.⁵²

Como aconteceu em Campinas, onde os jornais estampam em manchetes: “O grande Capitão Cabanas chega a Campinas”, “entusiasmo popular pela chegada do herói revolucionário”.⁵³

Em várias cidades do interior, foram grupos de civis que depuseram as autoridades legalistas.⁵⁴ Na cidade de Barretos, o Partido Popular (de oposição ao governo) formou um batalhão revolucionário que se incorporou aos rebeldes,⁵⁵ e em numerosas outras cidades formaram-se batalhões que se dirigiram para São Paulo para lutar a favor dos rebeldes.

Para comemorar os sucessos revolucionários em São Paulo, operários de Campinas solicitavam licença no trabalho.

“Os operários da Cia. Mac. Hardy solicitaram a seus patrões que lhes fosse concedido feriado ontem, em regozijo pela vitória dos revolucionários em São Paulo, no que foram atendidos. Idêntico procedimento tiveram os operários das oficinas da Cia. Mogiana, pois também obtiveram feriado ontem pelo mesmo motivo.”⁵⁶

Pode-se afirmar que o movimento dos “tenentes” encerra uma evidente contradição, podendo ser considerado ao mesmo tempo como motor e freio de um processo de participação popular.

Podemos considerar os “tenentes” motores de um processo de participação popular porque, em determinado momento histórico, empunham como bandeira de luta algumas aspirações populares; colocando-se nesse momento à frente do processo revolucionário, essa liderança é reconhecida por alguns representantes dos trabalhadores:

⁵¹ Polícia de São Paulo (1925), p. 105.

⁵² Cf. *Diário do Povo*, de 24 jul. 1924, à p. 1.

⁵³ Polícia de São Paulo (1925).

⁵⁴ Polícia de São Paulo (1925), p. 150.

⁵⁵ Cf. *Diário do Povo*, de 11 jul. 1924, à p. 1.

⁵⁶ Cf. *Diário do Povo*, de 24 jul. 1924, nota referente à matéria que saiu no dia anterior em São Paulo, nos jornais.

“Ao proletariado em geral.

Convida-se o proletariado para uma reunião a 26 do corrente, onde ficará definitivamente assentado o seu concurso moral e material em favor da Revolução, que ora sacode este estado ao caminho de um amanhã de mais ‘liberdade, justiça e bem estar’ para as classes oprimidas.”

Comitês Operários⁵⁷

Podemos considerá-los freios do processo, na medida em que sua “Revolução” não ultrapassa os limites do poder político, e agem de modo paternalístico em relação ao povo; quando consideram o civil incapaz de derrubar o poder, cabendo essa tarefa a quem detém as armas. Em seus comunicados, os revolucionários pouco ou nada se referem às condições de vida da massa trabalhadora. Seus manifestos dirigem-se a outros setores da sociedade, falam de “pessoas ilustres, honestas e competentes”,⁵⁸ do “restabelecimento da antiga moral política do Império”⁵⁹ e recorrem às “instituições, sociedades civis, linhas de tiro, escoteiros, Liga Nacionalista” para policiar a cidade.⁶⁰

Desse modo, suas posições estão próximas às do setor dominante da sociedade. Subtraem-se de responsabilidades que poderiam macular seus “ideais” ou que poderiam confundi-los com outras aspirações: “o exército revolucionário não é responsável pelas desordens e abusos praticados pelos populares nos primeiros momentos seguintes à ocupação definitiva da cidade [...] os chefes revolucionários já tomaram todas as medidas para o restabelecimento da ordem pública e para o respeito à pessoa e à propriedade”.⁶¹

São poucos os documentos e livros que mostram a participação de setores civis da “classe média”, mas esta pode ser avaliada pelos dados que mostram a participação de estrangeiros na revolta.

Durante o movimento foi muito importante a participação dos imigrantes. De fato, numa cidade em que mais da metade da população era de estrangeiros, sua participação como elemento civil deve ter sido considerável.

De acordo com os autos policiais,⁶² existiram três batalhões formados por estrangeiros; um alemão, um húngaro e outro italiano. O menor deles, o húngaro, tinha mais de cem indivíduos. Afora muitos outros dessas nacionalidades e de outras que lutaram sem se integrar a batalhão específico, sobressai-se a existência de muitos austríacos.

⁵⁷ Cf. *Diário do Povo*, de 11 jul. 2004, à p. 1, refere-se a manifesto do dia 10/7/1924.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem, referindo-se a manifesto do dia 9/7/1924.

⁶⁰ Idem, referindo-se a manifesto do dia 10/7/1924.

⁶¹ Polícia de São Paulo (1925), à p. 68.

⁶² Idem.

Verificando-se as funções civis desses elementos, temos médicos, veterinários, advogados, bailarinos, jornalistas, pintores, padres, engenheiros, pilotos e diversos ex-militares de nações europeias e ex-combatentes da Primeira Guerra Mundial. Este número diverso de profissões inclui-se na categoria pertencente aos setores médios da população, desvinculados de ligações com as oligarquias, e alguns em situação tendente à proletarização, conforme os mesmos autos.⁶³

Sabemos, através de vários autores,⁶⁴ que a massa de trabalhadores na década de 20 era formada por inúmeros estrangeiros. Muito embora nos autos do inquérito policial⁶⁵ não conste menção a operários estrangeiros, temos conhecimento, através de informações de Everardo Dias⁶⁶ e Leoncio Basbaum,⁶⁷ de que devem ter sido numerosos. A não inclusão desses operários no inquérito deve-se, provavelmente, a que estes, devido a sua condição social e às características “elitistas” dos “tenentes”, não tenham ascendido a postos de destaque, ou de direção, não tendo portanto assinado ou sido citados em documentos rebeldes, nos quais os autos basearam-se.

VII – As oligarquias e o projeto tenentista

Situamos, no início da seção 11.5, que papel desempenhava naquele momento político o presidente Artur Bernardes. Foi fator de descontinuidade na política do “café com leite”, embora não a colocasse em risco, pois o café continuava como determinante na política brasileira. A oposição não podia manifestar-se de modo a desagradar o poder central. O recurso à força foi uma constante do governo de Bernardes para preservar uma autoridade imposta às oposições e de certa forma a algumas situações estaduais.

Politicamente, São Paulo continuava manobrando, embora não estivesse com o poder político. As declarações de J. C. Macedo Soares, presidente da Associação Comercial, ilustram muito bem o pensamento de alguns paulistas, que mantiveram o apoio ao governo central, enquanto conseguiam manobrar:

“O PRP, apesar de seu longo e prestigioso passado, é uma organização meramente burocrática e quase oficial. Agremiação política sem programa escrito, limita-se a ser centro eleitoral do governo, dele estritamente dependente e por ele discricionariamente manejado [...] Do ponto de vista moral a colaboração de São Paulo na política da União, nos últimos tempos, só pode ser considerada negativa. Depois dos governos dos três grandes presidentes paulistas, São Paulo afastou-se inteiramente, talvez por comodidade [...] por toda parte, em todos os postos de influência e de autoridade, São Paulo está sistematicamente excluído [...] O que lhe toca na opinião do Brasil, é a proteção do café. A abstenção de São

⁶³ Idem

⁶⁴ Rodrigues (1968).

⁶⁵ Polícia de São Paulo (1925).

⁶⁶ Dias (1962).

⁶⁷ Basbaum (1968).

Paulo, diz-se vulgarmente, é paga com o câmbio baixo. Esses conceitos são falsos. A nossa abstenção não só é gratuita, como é em nosso detimento. É filha da incapacidade ou do comodismo do grupo de políticos de São Paulo, que concorda ou colabora, sem habilidade, nas manobras da politicalha federal.”⁶⁸

Tivessem os “tenentes” um projeto político mais eficiente, estudado e planejado em função da conquista do poder, teriam eles conseguido a adesão de várias dissidências estaduais. As oligarquias, mesmo os dissidentes históricos, não estavam dispostas a pôr em risco sua estabilidade econômico-financeira e seu prestígio, frente a uma “quartelada”, sem as articulações necessárias dentro da conjuntura política brasileira de 24. Este fato só vem fortalecer a ideia de que os “tenentes” promoviam em primeiro lugar as suas reivindicações específicas. Com a tomada de consciência da impossibilidade de solucionar o problema especificamente, avançam as suas reivindicações em nível político. Após os fatos de 24, alguns tenentes avançaram e entenderam que, também politicamente, não seriam solucionados seus problemas, que não eram só seus; evoluíram para uma contestação social ao sistema. (Referimo-nos aos tenentes que seguiram frentes, e que constituíam minoria no âmbito do chamado movimento tenentista.)

Mesmo desse modo, com características próprias, os “tenentes” não fugiram às peculiaridades gerais dos setores médios. É preciso termos em conta que a ideologia pequeno-burguesa não é senão a adaptação complexa da ideologia burguesa às aspirações próprias da pequena-burguesia;⁶⁹ este seria o “programa” político dos tenentes.

Décio Azevedo Saes cita no seu texto que são os “tenentes” que “empregam um recurso extrassistêmico (existiria um consenso entre a situação e a oposição oligárquica sobre a inconveniência do emprego da violência em escala nacional) atemorizando, pelo seu radicalismo, as próprias dissidências oligárquicas, embora os impulsos aparentemente radicais do grupo militar se colocassem a serviço de programas políticos liberais, defensores do aprimoramento democrático”.⁷⁰

Se é que existia realmente esse consenso, não foram os “tenentes” os primeiros a rompê-lo. Antes deles deram-se as intervenções dos governos Epitácio e Bernardes, estes sim rompendo alguns liames na estrutura, no que diz respeito às disputas regionais, que sempre foram solucionadas localmente, e seu desfecho, fosse qual fosse, era referendado pelo poder central, mantendo dessa forma a estrutura de dominação intacta. Desse modo, podemos aventar a hipótese de que os “tenentes” inicialmente recorreram à força justamente para restabelecer a antiga ordem política. O recurso extrassistêmico foi utilizado primeiramente por Epitácio e Bernardes, que romperam a “moral oligárquica”. Posteriormente e com o desenrolar dos acontecimentos, os tenentes evoluíram politicamente, como já foi mencionado.

⁶⁸ Soares (1925), p. 11 e 13.

⁶⁹ Pinheiro (s. d.), p. 18.

⁷⁰ Saes (1973), p. 165.

Em resumo, os “tenentes” só não tiveram um apoio mais concreto das dissidências oligárquicas pela sua desorganização e imediatismo no lançamento das revoltas, que se situaram somente no âmbito militar, caracterizando-se como aventureirismo. Embora este tenha servido de lição, pois durante os sucessos de 30, já existiam alianças, programa e partido, condições necessárias para uma insurreição consequente.

VIII – Conclusão

A revolta militar de 24 tem uma característica importante, dentro do ciclo do tenentismo, qual seja: pela primeira vez os tenentes extrapolam seu movimento fora dos quartéis. É a primeira vez durante a revolta que há um relacionamento entre os oficiais militares e outros setores sociais.

Uma análise sobre a ideologia dos oficiais deve passar necessariamente por 1924. Foi durante esse movimento que tomaram posição frente à burguesia (industrial, comercial e financeira) na região onde ela estava em maior desenvolvimento. Pela primeira vez houve também um contato maior com o operariado e sua ideologia (o Partido Comunista, fundado em 1922, através do seu secretário-geral, Astrojildo Pereira, manteve contatos com Isidoro Dias Lopes, antes de eclodir o movimento – o anarquismo ofereceu sua ajuda aos militares durante o levante).

Conforme relato da Associação Comercial, a Guarda Municipal foi criada para a proteção da propriedade, comércio e indústria, que corriam risco devido aos contínuos ataques do “populacho” aos armazéns. Falava-se abertamente do “bolchevismo” nivelador das classes. Ora, todos esses dados evidenciam uma preocupação com a motivação popular da revolta. Se havia essa preocupação por parte da burguesia era porque as contradições estavam a ponto de aflorar; se assim constata-se, onde estavam os líderes operários? Que faziam para capitalizar o movimento?

Logo após o movimento de 1922, houve intensa repressão ao movimento operário, bem como a outros setores da sociedade. O estado de sítio mantém-se e ainda em 1924 estamos sob o estado de exceção. Desse modo as lideranças operárias não tinham condições de desenvolvimento, e as que existiam foram dizimadas. Essa pode ser uma explicação preliminar para a falta de direção e para uma tomada de posição imediata, pelos trabalhadores, frente ao movimento; sua melhor elucidação fica para um trabalho posterior.

O conteúdo legalista em que alguns autores se apegam para explicar o movimento tenentista, que combateria a figura do presidente, encerrando na sua pessoa todos os defeitos do regime, merece ser melhor analisado, pois não podemos esquecer que estes homens saíram da legalidade e além disso quebraram a hierarquia num sentido, no exército. Os fatores externos à sua formação

devem ter influído mais na formação da “consciência tenentista” do que a sua formação interna, a não ser que a “missão indígena” referida anteriormente e a “missão francesa” tenham revolucionado o exército, o que não condiz com as informações de que se dispõe.



POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E MUNICÍPIO

As políticas públicas constituem as ações realizadas pelo Estado com o objetivo de atender às demandas da população que se encontra em seu território. Atualmente as políticas públicas se ampliam de acordo com o aumento da complexidade da sociedade, e novos temas emergentes surgem na agenda pública. O estabelecimento de parcerias com organizações do terceiro setor tem sido uma das formas de o Estado enfrentar essa nova realidade. Outra é o estabelecimento de novas formas de governança, que incluem, no âmbito das decisões do governo, setores que anteriormente estavam excluídos da participação na tomada de decisões políticas.

As novas formas de governança têm possibilitado a governabilidade global e, ao mesmo tempo, a construção de redes de governabilidade nas instâncias político-administrativas locais de governo, como os Municípios, no caso do Brasil. O exercício da governança aumenta a legitimidade do governo eleito, bem como o Estado, no nível local, por exemplo, não necessariamente necessita fazer uso de sua força coercitiva, pois as políticas vão sendo implementadas com a utilização do consenso que chega às diversas forças políticas envolvidas.

Os Municípios brasileiros constituem um exemplo singular de formação político-administrativa, pois foram politicamente formados, e foram abrigando uma comunidade de cidadãos em seu território ao longo do tempo que foi assumindo sua identidade. O Município brasileiro, como realidade diferenciada, está assumindo um importante papel no processo de descentralização de funções por que passa o Estado nacional. O processo de municipalização está fazendo que os Municípios tenham cada vez mais de assumir a direção na execução de políticas públicas em seu território, substituindo o Estado nacional. Este novo papel exige novas formas de governança que estão se concretizando via parceria com outras organizações e particularmente com o terceiro setor, que vem assumindo cada vez mais um papel público.

Neste capítulo abordaremos estes três componentes de forma inter-relacionada: as políticas públicas, a governança e os municípios.¹

12.1 O Estado e as políticas públicas

Como vimos nos capítulos anteriores, o Estado é um fenômeno político que pode ser abordado quanto ao seu aspecto jurídico, sua função de organização social ou, ainda, do ponto de vista administrativo, reduzindo-o a instituição governamental. O Estado é uma entidade politicamente organizada, sendo responsável pela administração de recursos da sua população. É quem deve coordenar os esforços públicos, privados e sociais para o bem de toda a sociedade, ou seja, o bem comum.²

Quando utilizamos a palavra *Estado* estamos nos referindo à totalidade da sociedade política, ou seja, o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre determinado território. A palavra *governo* se refere somente à organização específica de poder a serviço do Estado.

No Brasil, o governo pode ser trocado de quatro em quatro anos nos níveis federal, estadual ou municipal. O governo atua em nome do Estado e é a parte mais visível da organização estatal; e tem a capacidade de induzir mudanças no âmbito do aparato estatal.

Com o aumento da complexidade das sociedades modernas, que inclui maior diversidade das demandas da sociedade para com o Estado, torna-se necessário para este implementar novas ações em termos de políticas públicas que ampliam sua necessidade de intervenção na realidade social. Como exemplos de novas áreas de atuação em termos de políticas públicas incluem-se o meio ambiente, o turismo e ações voltadas para os idosos.

A nova realidade econômica mundial tem levado os Estados a se modificarem considerando os novos espaços em que estão inseridos, alterando suas práticas tradicionais e reformulando os conceitos de soberania.

O Estado é responsável pela ordem, pela justiça e o bem comum da sociedade. Para tanto deve legislar (criar e manter em dia uma ordem jurídica eficaz); administrar (prover, através de diversos mecanismos legais e executando os serviços públicos, as necessidades da comunidade) e julgar (resolver pacificamente, de acordo com a lei, os conflitos de interesses que possam surgir e decidir qual a norma aplicável em caso de dúvida).

O Estado possui acesso a um número limitado de recursos que devem ser

¹ Parte substancial deste capítulo foi estruturada tendo por base dois textos utilizados em sala de aula. Cf. Dias (2007a; 2007b).

² Como visto no Capítulo 4, o bem comum deve ser entendido como o conjunto de condições sociais, propiciadas pelo Estado, que permitam e favoreçam nos seres humanos o desenvolvimento integral de todos os membros da comunidade.

utilizados para atender um número significativo de demandas da sociedade que tendem a crescer em função da maior complexidade das sociedades e das novas exigências e problemas decorrentes disso. Desse modo, as funções estatais em todos os níveis (federal, estadual, municipal), para serem exercidas, necessitam de um mínimo de planejamento, com a adoção de critérios de racionalidade para que as metas e objetivos sejam alcançados de forma eficiente, ou seja, produzir resultados com recursos limitados.

De forma sucinta, é disso que tratam as políticas públicas: a gestão de problemas e demandas coletivas através da utilização de metodologias que identifiquem as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos e metas predefinidos.

Uma política pública, desse modo, pode ser considerada como programa de ação de um governo, que pode ser executado pelos próprios órgãos governamentais ou por organizações do terceiro setor (Ongs, Oscips, fundações etc.) investidas de poder público e legitimidade governamental pelo estabelecimento de parcerias com o Estado.

O Estado está passando por um processo de redefinição de suas funções, no entanto deverá continuar exercendo seu papel social, embora em novas bases e com outro conteúdo. Tradicionalmente, o Estado desempenhou uma função social como agente econômico destinado a realocar os recursos escassos e amenizar as contradições inerentes ao próprio desenvolvimento das forças de reprodução do capital – como o aumento da desigualdade social e regional, entre outras –, característica esta acentuada na configuração do Estado de bem-estar social.

12.2 Principais elementos de uma política pública

Os principais elementos de uma política pública são: a definição clara do objeto, o planejamento e mecanismos de avaliação.

Uma política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social. Resulta de processo de decisão surgido no seio do governo com participação da sociedade civil, onde são estabelecidos os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que se atinjam os objetivos estabelecidos.

Para que uma política de governo se converta em política pública, é necessário que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podem ser incluídas as disposições constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos e resoluções administrativas, entre outras.

As políticas públicas podem ser de diferentes tipos, entre outras:

1. Política social: saúde, educação, habitação, previdência social;
2. Política administrativa: democracia, descentralização, participação social;
3. Política específica ou setorial: meio ambiente, direitos humanos, turismo etc.

A elaboração da política pública passa por um processo no qual se define o como e o porquê da inclusão na agenda do governo de certos problemas, da escolha pelo governo de certas ações no lugar de outras, e da adoção de certos padrões de implementação e determinados critérios de avaliação de suas políticas.

Desse modo, podemos entender política pública como um instrumento de trabalho utilizado pelo Estado, de forma sistemática e coerente, com o qual se pretende alcançar determinados objetivos que são de interesse comum de toda a sociedade civil.

Ou, ainda, podemos entender políticas públicas como propostas articuladas que orientam as decisões de um governo para atingir um objetivo determinado.

Toda política pública deve estar sustentada num corpo teórico (filosofia) que oriente os cursos da ação a que se propõe, bem como a tomada de decisões, o estabelecimento de prioridades e a destinação dos recursos financeiros públicos.

A política pública está a serviço dos assuntos públicos, e busca cumprir uma agenda pública. Seu objetivo principal é alcançar objetivos de bem comum, e os objetivos específicos de uma política pública devem estar relacionados com as seguintes alternativas que não se excluem: transformações estruturais, solução de problemas setoriais ou temáticos, destinação de recursos e otimização de situações.

Além disso, a política pública deve expressar uma visão de sociedade, bem como o papel do Estado em relação à sociedade. Do ponto de vista metodológico, a política pública deve ter origem e ser formulada de forma sistemática e coerente, ter uma localização espacial (internacional, nacional, regional, municipal), uma definição temporal (curto, médio ou longo prazo) e uma avaliação de sua viabilidade política e financeira.

Podemos afirmar que as políticas públicas tratam da gestão de grandes áreas de problemas ou demandas sociais, com a adoção de critérios de racionalidade na utilização de recursos, planejamento e estabelecimento de prioridades, objetivos e metas.

Podemos conceber as políticas públicas de dois modos distintos.³ Em primeiro lugar, uma forma tradicional, na qual a política pública é um programa de ação de uma autoridade ou o resultado de uma entidade investida de poder público e de legitimidade governamental. Esta definição prioriza o caráter centralizador do Estado, excluindo outros atores.

³ Lahera (2002), p. 13.

Em segundo lugar, e levando em consideração os avanços da sociedade de informação, os mecanismos de produção de informação e o acesso do público, podemos considerar que está havendo uma mudança de ênfase em que o resultado torna-se mais importante que o processo, e as políticas públicas podem se referir a “cursos de informação, relacionados com um objetivo público definido de forma democrática; que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e o setor privado. Uma política pública de qualidade incluirá orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais, e a previsão de seus resultados”.⁴

Desse modo as políticas públicas podem ser entendidas como cursos de ação e fluxos de informação relacionados com um objetivo público definido de forma democrática, que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e do setor privado.⁵

O objeto das políticas públicas e seus limites devem ser definidos de forma democrática adotando o princípio da participação social. Deve-se considerar que, de modo geral, há vinculação direta entre políticas públicas e direitos fundamentais do ser humano. Neste sentido, as políticas públicas podem ser consideradas ferramentas para a concretização dos direitos à saúde, à habitação, ao lazer, à educação etc.

Uma vez estabelecido qual será o objetivo da política pública, três etapas macro são estritamente necessárias: o diagnóstico, o planejamento e a avaliação.

O diagnóstico visa à avaliação das condições e à dimensão atual do problema a ser enfrentado.

O planejamento tem como primeiro passo estabelecer claramente os objetivos que se pretende alcançar com a política pública, que se referem a determinado quadro esperado no final de determinado ciclo. Estes objetivos mais gerais devem estar de acordo com resultados concretos esperados em determinados períodos, que são as metas. Por exemplo: uma política pública de turismo pode ter como objetivo o desenvolvimento sustentável do Município, e para tanto estabelecem-se metas a serem atingidas em determinados períodos; por exemplo, num prazo de dois anos a rede hoteleira adotar plenamente a coleta seletiva de lixo; os restaurantes adotarem padrões de controle de qualidade; o Município estar totalmente sinalizado etc.

A avaliação permanente da execução das políticas públicas é fundamental, não só para medir seus avanços, mas também para facilitar a adoção de correções que sejam necessárias ao longo do processo de implantação. Ou seja, a avaliação de uma política pública deve ser realizada ao longo de todo o processo e não ao seu final.

⁴ Lahera (2002), p. 13.

⁵ Lahera (2002), p. 18-19.

É importante destacar que a avaliação de uma política pública não pode se limitar a aspectos quantitativos, devendo-se realizar uma verificação qualitativa do que foi alcançado ou não. Há inúmeras variáveis que podem ser deixadas de lado se a avaliação for somente quantitativa, como falta de apoio da comunidade envolvida, ausência de participação de algum grupo social ao longo do processo, falta de recursos ou sua má aplicação, resistências políticas etc., e que podem condicionar de modo significativo os resultados. Por outro lado, na medida do possível, a avaliação deve incluir a participação de todos os atores envolvidos, evitando desse modo o otimismo ou a crítica excessiva, estabelecendo-se na realidade novos espaços de negociação de prioridades.

12.3 O processo de elaboração de uma política pública

As necessidades e objetivos da política pública devem ser identificados através de um processo que permita ampla participação social. A intervenção, via política pública, em determinada área (saúde, educação, meio ambiente, turismo etc.), não deve ser uma decisão de cima para baixo e limitada tão somente às expectativas de quem detém o poder político momentaneamente.

A participação da sociedade, através de mecanismos institucionais ou não, deve ser considerada como prioritária para a implementação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população-alvo destas e estabeleçam seus limites e alcances.

Na implementação de uma política de saúde, por exemplo, deve-se assegurar que todos os atores envolvidos serão ouvidos de alguma forma, aí incluídos empresários, investidores, moradores permanentes e eventuais, organizações não governamentais, entidades profissionais etc.

Considerando a amplitude da política de saúde a ser implantada, deve-se ampliar o leque de atores consultados e consequentemente a necessidade de ampliação da participação no processo. Uma política pública de saúde ampla deve incluir profissionais da área médica, da enfermagem, da odontologia, fisioterapia, nutrição, farmácia e assim por diante. A consulta e inclusão de profissionais das diversas áreas na implantação de uma política de saúde dará, a esta, conteúdo e legitimidade, o que facilitará a sua aceitação pelo conjunto da sociedade.

A participação de todos os setores envolvidos na definição clara dos objetivos de uma política de saúde facilitará a utilização de esforços, recursos e os atores envolvidos, por sua vez, identificarão com mais facilidade as prioridades e suas obrigações em todo o processo, compartilhando com o Estado a execução da política num processo de governança local.

O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançadas constitui a espinha dorsal de uma política pública e sinaliza para toda a socieda-

de quais são os parâmetros pelos quais se devem orientar as ações na área. São as linhas gerais estabelecidas para o setor que constituem as diretrizes de governo para a área e que serão implementadas pelo setor público, tanto o estatal quanto o do terceiro setor (Ongs, fundações, Oscips etc.).

De forma habitual a origem de uma política pública é a agenda pública, ou seja, o conjunto de temas que são objeto de discussão pública.

A agenda é determinada em um processo vinculado à dinâmica das relações de poder, às características do sistema político e ao tipo de relações existentes entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de um processo contínuo em que são incluídos e excluídos temas e atores.

12.4 Uma caracterização dos Municípios brasileiros

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu, em seu artigo 18, que a organização político-administrativa do País compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos de acordo com a Constituição Federal. O Município é a unidade de governo mais próxima da população, e dentro de seu território há áreas rurais e urbanas e uma sede, que tem a categoria de cidade, e que centraliza as atividades político-administrativas locais.

Em termos políticos e administrativos os Municípios brasileiros gozam de bastante autonomia, quando comparados a estruturas semelhantes em outros países. A autonomia dos Municípios se expressa na existência de autoridades municipais eleitas por seus próprios habitantes, na criação e organização de estruturas administrativas de acordo com a realidade local; no estabelecimento, arrecadação e gestão de seus próprios tributos e outras formas de ingresso; no exercício das competências municipais estabelecidas em lei; no direito de intervir em qualquer questão relacionada com o desenvolvimento socioeconômico do Município; e no direito de intervir em outros assuntos que sejam de seu particular interesse.

Um fato relevante e que destaca a autonomia municipal é que: “*ao contrário do que ocorre em muitos países, o Município brasileiro é uma entidade política e não uma corporação administrativa*”. Isto implica que as leis municipais, por exemplo, são plenas no sentido de que somente poderão ser revogadas por outra lei municipal ou quando julgadas inconstitucionais pelo Poder Judiciário. No Brasil “*nenhuma lei municipal necessita da aprovação de autoridade estadual ou federal para entrar em vigência, como acontece em alguns países*”.⁶

A Constituição estabelece que os Municípios devem reger-se por uma lei orgânica elaborada e aprovada pela Câmara Municipal.

⁶ Reston (2004), p. 13.

Os elementos essenciais de um Município são: o território, a população e o governo. A unidade territorial ocorre com a estreita interação entre esses três elementos.

O território municipal é um espaço delimitado por lei e formado por uma parte urbana e uma área rural. Esse espaço, para a população que ali vive, é fundamental como base para construção de identidade, pois há uma história comum, ritos e rituais, crenças, mitos e costumes singulares relacionados com aquele território em particular. O fortalecimento dessa identidade com o território é um importante fator de desenvolvimento local, pois as propostas de mudança podem ser realizadas com maior comprometimento dos diversos atores e recursos endógenos existentes nos limites estabelecidos dos Municípios.

Os valores construídos no território ao longo do tempo fortalecem o sentimento de pertencer a um lugar que une um conjunto de pessoas, que as identifica e ao mesmo tempo as diferencia de outros grupos, pertencentes a outros Municípios. No Brasil esse sentimento de pertencer a um Município em particular é, de modo geral, significativo. Como o País foi estruturado primeiramente em bases político-administrativas e não a partir de realidades socioculturais concretas, esses Municípios ao longo do tempo foram formando suas comunidades que passaram a assumir uma identidade municipal, num processo bastante semelhante ao descrito por Benedict Anderson no seu conceito de “comunidades imaginadas” ao tratar dos Estados-nação.⁷ Podemos assim afirmar que os Municípios em todo o país, de modo geral, constituíram “comunidades imaginadas” com história, patrimônio, mitos, rituais, símbolos que serviram para unir pessoas que passaram a identificar os limites dos Municípios como os limites de sua comunidade.

Esse é um fenômeno que com a globalização tende a se fortalecer, com os Municípios sendo cada vez mais associados com processos de desenvolvimento local.

A população, como um dos elementos essenciais dos Municípios, é formada por todas as pessoas que se encontram no Município, quer seja de forma habitual ou temporal. A identificação com a localidade se dá por desenvolverem ali suas atividades econômicas, políticas, sociais e práticas tradicionais. A identidade coletiva se expressa pelo fato de que cada pessoa reconhece a si mesma como pertencente a um conjunto determinado que apresenta sua própria cultura e possui um sistema de valores interiorizado por todos os seus membros.

O terceiro elemento essencial do Município é o governo, que desempenha o papel de articulador dos interesses coletivos do território. Formado pelo Executivo e pelo Legislativo, deve se pautar por ser pluralista e representativo das diversas forças políticas do Município. Atualmente, muitos governos municipais têm ampliado a participação da população nas decisões de políticas públicas, através dos conselhos municipais, que exercem um papel importante na governança de setores de políticas como saúde, educação, do menor, segurança e turismo, entre outros.

⁷ Anderson (1989).

O Município, portanto, deve ser entendido como um todo, um sistema de relações complexas que promovem a associação de seus habitantes em função de determinados objetivos comuns.

Os Municípios podem se constituir em unidades básicas de um processo de desenvolvimento local em função das seguintes características:

- a) limites geográficos perfeitamente definidos, ocupando uma fração do território nacional, na qual está contida uma comunidade com uma história comum associada a esse espaço;
- b) um governo com determinado grau de autonomia em relação a outras instâncias governamentais, que exerce sua competência e atribuições sobre determinada extensão territorial;
- c) uma população identificada com o espaço delimitado e que manifesta essa identificação em diferentes graus de envolvimento: simpatia, alta emotividade etc., e que realiza diversas atividades sociais e culturais no âmbito espacial ocupado pelo Município;
- d) um sistema produtivo local que influencia e reflete influências do território e por ele é condicionado, configurando certo tipo de relações sociais predominantes;
- e) um orçamento próprio e capacidade de arrecadação e gestão de seus próprios tributos e outras formas de ingresso;
- f) a capacidade de intervir em qualquer questão relacionada com seu próprio desenvolvimento socioeconômico;
- g) a possibilidade de criar e organizar estruturas administrativas de acordo com sua realidade local.

É no âmbito municipal que se percebem mais claramente as necessidades da população, que em sua maioria não são atendidas pelas políticas sociais emanadas do governo federal. O governo municipal, pela proximidade física com os cidadãos, sempre recebeu maior pressão destes para a solução de muitos problemas que não eram de sua alçada. Ocorre que a concepção de governo municipal como mero administrador de serviços está superada. Com a intensificação das reformas do Estado, particularmente o processo de descentralização, muitas funções antes restritas ao âmbito federal foram sendo repassadas ao governos locais, num processo de municipalização que torna o poder local importante agente de desenvolvimento social, papel que partilha com diversos agentes dos setores privado e do terceiro setor, compartilhando formas de governança municipal em setores específicos (saúde, educação, menores, assistência social, meio ambiente etc.) Esta forma de compartilhamento do exercício do poder dá uma nova dimensão às políticas públicas quanto a sua efetividade.

Quando a governança era exercida pelo governo municipal de forma isolada, a implementação das políticas públicas, em geral, ocorria através da utilização da força coercitiva do Estado. Nas novas formas de governança, a

implementação das políticas públicas ocorre com a participação de agentes locais não pertencentes ao Estado (por exemplo, com os Conselhos Municipais) e o consenso agregou-se à coerção do Estado como forma de melhor efetivar políticas públicas.

12.5 Governança e governabilidade

As mudanças que indicam uma reestruturação das funções tradicionais do Estado implicam a incorporação de novos atores do setor público não estatal e do setor privado na mobilização de recursos de todo tipo na implementação das políticas públicas. Desse modo, os responsáveis institucionais pela execução das políticas públicas estão substituindo a coerção política, a direção hierárquica e verticalizada e o controle estrito dos processos políticos por novas formas de regulação baseadas na coordenação e na direção horizontalizada que privilegia as redes articuladas de organizações e pessoas, a negociação e o convencimento, na busca da mobilização de recursos privados e públicos dispersos.

Nesse sentido, governança, que em inglês se refere ao ato de governar, passa a identificar um novo estilo de governo caracterizado por maior grau de interação e cooperação entre o Estado e atores não estatais que constituem redes de decisão conjuntas, diferente portanto do modelo de controle hierárquico. Desse modo, o processo de formulação e implantação de políticas públicas deve ocorrer através da cooperação inter e intrainstitucional, e entre atores públicos e privados, numa estrutura de redes e não mais de autoridade hierárquica.⁸

A ideia de governança é mais bem compreendida quando a analisamos do ponto de vista global. Com o objetivo de fortalecer a cooperação global, para garantir a paz, alcançar o desenvolvimento sustentável e universalizar a democracia, foi criada em 1992 a Comissão de Governança Global, que divulgou em seu relatório *Nossa comunidade global*⁹ o conceito que adotou de governança como:

“a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições”(p. 2).

A ordem mundial, para ser preservada no final do século XX, necessitava cada vez mais do estabelecimento de estruturas e normas que assegurassem uma ordem mundial. Este problema foi solucionado historicamente com o estabelecimento dos

⁸ Campos (2002).

⁹ Comissão sobre Governança Global (1996), p. 2.

Estados; ocorre que em termos globais o problema é muito mais complexo, e há uma impossibilidade concreta de se criar um Estado mundial. A alternativa foi o estabelecimento de estruturas de governança nos diversos setores que formam a agenda global, como ambiente, cultura, alimentação, saúde, habitação, urbanismo, turismo etc. Deste modo, estabeleceram-se normas que eram aceitas não pela ação coercitiva de um governo mundial, mas por se constituírem em regras que surgiram após intensos debates nos fóruns internacionais, legitimados por uma aceitação ampla não só por parte dos Estados, mas por uma sociedade civil global, que contribuem para a efetivação das medidas e ações propostas.

Um sistema de governança global é constituído, portanto, de normas, regras, princípios, procedimentos de tomadas de decisão, organismos intergovernamentais, organizações internacionais, ONGs, movimentos civis, empresas multinacionais, meios de comunicação de massa, agentes, instituições que existem em alguns dos muitos segmentos específicos que formam o sistema global de governabilidade: meio ambiente, comércio, finanças, cultura, direitos humanos, alimentação, saúde, habitação etc.

O objetivo explícito desse sistema de governança global é contribuir para a governabilidade do sistema mundial e de seus diversos subsistemas, sem que isto signifique a existência de um governo; pelo contrário, não há necessidade de meios coercitivos (que são o principal mecanismo de ação do Estado) para se alcançarem resultados.

Uma das características da governança, portanto, é a não necessidade de governo, no sentido de que não necessita de meios coercitivos para obter resultados, em qualquer da áreas em que se constituiu. Sua função primordial é a criação de mecanismos específicos, intencionalmente concebidos para um fim específico, que é a geração de ordem no sistema internacional. Estabelece-se em nível global uma governabilidade, baseada em estruturas de governança.

Assim, “*a governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos de seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição a sua política*”.¹⁰

Em outros termos a governança também pode ser entendida “*como a capacidade de fazer as coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas. Onde os governos podem distribuir valores autoritariamente, a governança pode distribuí-los de modo não autoritário mas igualmente efetivo*”.¹¹

Como afirmamos, há diversas áreas em que se manifesta a governança global, e cada uma delas tem várias instituições de referência em seu âmbito, além de grande número de outras organizações internacionais e organizações não governamentais.

¹⁰ Rosenau (2000), p. 16.

¹¹ Czampiel (2000), p. 335.

Esses diversos atores estão constantemente propondo ações que causam importante impacto global. Nesse sentido, governança global é:¹²

“um amplo, dinâmico e complexo processo interativo de tomada de decisão que está constantemente evoluindo e se ajustando a novas circunstâncias. Mesmo tendo que atender às exigências específicas de diferentes áreas de atuação, a governança deve ter uma visão integrada das questões relativas à sobrevivência e à prosperidade humanas. Reconhecendo a natureza sistêmica dessas questões, deve adotar medidas também sistêmicas para resolvê-las”(p. 3).

Assim, as tomadas de decisão em nível global – nas convenções, encontros, reuniões etc. – devem fundamentar e influenciar as decisões tomadas em níveis local, nacional e regional. A efetividade das normas, regras, recomendações e resoluções emitidas pelas instituições responsáveis pela governança global depende em grande medida dos Estados nacionais, para que reconheçam sua legitimidade, estejam dispostos a cumpri-las. Por outro lado, há dentro dos Estados nacionais um conjunto de atores que podem fazer que o Estado cumpra essas decisões, como as ONGs, instituições acadêmicas, organizações privadas etc., tornando-se deste modo coparticipantes da gestão da coisa pública.

Deste modo, “as normas e o sentido de ordem que devem servir de esteio a qualquer sistema próspero e estável podem ser definidos como ‘bens públicos’ internacionais. Esses bens, por sua própria natureza, não são providos nem pelos mercados nem pelos governos isoladamente”.¹³

Esse sistema de governança global que se manifesta em diversas áreas gera um conjunto significativo de normas, recomendações, declarações, propostas etc. que configuram um conjunto de ações que estão sob responsabilidade, de modo geral, de organismos da ONU ou a esta associados, que são subsidiados por outras organizações, formando um sistema articulado que viabiliza a governabilidade global.

Essa estrutura de governança se reproduz nos Estados nacionais, com a participação das administrações públicas, existindo instâncias em todos os níveis de articulação do Estado (federal, estadual e municipal). No Brasil, por exemplo, os Conselhos Municipais, juntamente com as administrações públicas, formam um sistema de governança municipal que permite que muitas ações possam ser encaminhadas mais facilmente sem a utilização da força coercitiva do Estado.

Podemos entender governança local como a cooperação e o compartilhamento de responsabilidades entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor na implantação e implementação de políticas públicas.

¹² Comissão sobre Governança Global (1996), p. 3.

¹³ Comissão sobre Governança Global (1996), p. 113.

O conceito de governança se insere no contexto atual de transformações das funções públicas exercidas pelo Estado, no qual os governos (em quaisquer de seus níveis), não são os únicos capazes de impor sua vontade. Para Bento, “a governança diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a gestão das políticas públicas”.¹⁴ Dito de outro modo, trata-se da capacidade de ação do Estado para implementar as políticas públicas e obter os resultados coletivos esperados. Atualmente, com a reformulação do papel do Estado, um sistema de governança não depende unicamente do aparato governamental. Assim considerada, a governança pode ser entendida como um esforço comum de ação nos processos de política pública através de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, de conhecimento, financeiros etc.) no intuito de atingir objetivos previamente definidos visando ao bem-estar de uma coletividade.

Já a governabilidade se refere às condições do ambiente político em que se efetivam as ações do sistema de governança, que podem gerar legitimidade das ações empreendidas, a credibilidade e a imagem pública positiva. No caso da governança global em que não há um governo mundial, a legitimidade, credibilidade e imagem positiva remetem ao sistema articulado de organizações, organismos e instituições que formam um todo em cada setor (turismo, patrimônio cultural, saúde, educação, alimentação etc.). Quanto à governança local, a legitimidade, a credibilidade e a imagem positiva remetem aos governos locais, que são os responsáveis pela articulação do sistema de governança envolvendo diversos atores que se tornam corresponsáveis na implementação das políticas públicas.

Essa nova concepção de governabilidade surge com o aumento crescente da complexidade das sociedades atuais, que colocam novos problemas para as autoridades governamentais, que por sua vez não têm condições de dar respostas adequadas por não disporem de recursos suficientes e pessoal tecnicamente capacitado. Assim, ocorre uma erosão na capacidade dirigente das autoridades, devido a essa insuficiência dos recursos e à ausência de capacidade técnica, acrescidas do aumento significativo de problemas novos que se acumulam junto à agenda governamental.

As autoridades municipais, além de novos problemas decorrentes do aumento da complexidade das modernas sociedades, assumem ainda o principal papel na execução de diversas políticas públicas tradicionais, que até bem pouco tempo atrás estavam centralizadas no nível federal (como saúde e educação).

¹⁴ Bento (2003), p. 85.

12.6 Governança Metropolitana

Introdução: as regiões metropolitanas

Uma nova instância de decisões políticas que vem surgindo com muita força em termos globais são as estruturas que vão se formando em áreas urbanas de alta densidade populacional, altas taxas de área construída junto com significativas instalações de infraestrutura, e que são conhecidas como regiões metropolitanas.

Ocorre que há um processo de urbanização em ritmo acelerado em todo o mundo, e no Brasil, em particular, está associado à integração das áreas urbanas existentes, um fenômeno conhecido como conurbação, que é a fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes, formando uma mancha urbana única e contínua com grandes dimensões. Esse fenômeno está associado ao processo de metropolização, no qual uma grande cidade (metrópole) constitui um núcleo, em torno do qual se agrupam outras cidades sob sua influência, com forte relação de interdependência econômica, alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização.¹⁵

Ocorre que, com elevação dos índices de crescimento econômico, muitas áreas naturais estão se transformando em áreas construídas. Há um crescimento exponencial das áreas urbanas com o desenvolvimento econômico. Essas áreas têm um grande potencial em exceder sua capacidade local de suporte, pois têm grandes necessidades de alimento, água e diversos tipos de materiais numa área relativamente pequena. As necessidades da concentração urbana vão muito além daquilo que é fornecido pela capacidade de suporte local. Além disso, o elevado grau de consumo está associado a uma grande produção de resíduos de todo tipo – sólidos, líquidos e gasosos – que não conseguem ser assimilados adequadamente em função da capacidade de suporte local.

Uma região metropolitana é uma enorme região, envolvendo vários municípios, com uma área urbana geralmente contínua – fenômeno da conurbação. As regiões metropolitanas contêm em seu espaço urbanizado diversas comunidades interligadas além das humanas, também de plantas e animais, formando um ecossistema diferenciado e com maiores possibilidades de planejamento do que as áreas menores das cidades, por possuírem de modo compartilhado amplos espaços naturais e diversas possibilidades de crescimento que, se forem conduzidas de modo planejado, possibilitarão a sustentabilidade de um todo ampliado com inúmeros agrupamentos urbanos que por si só não o conseguiriam pelo esgotamento de alguns de seus recursos e dificuldades externas de acesso.

¹⁵ Freitas (2009), p. 46.

Os problemas metropolitanos mais comuns são:

- a) limitações da infraestrutura, como de abastecimento de água, de esgoto, de transporte, de tratamento de resíduos etc.;
- b) dificuldades institucionais, causadas pelas limitações políticas e jurídicas que limitam a possibilidade de políticas de cunho intermunicipal;
- c) capacidade de suporte ambiental, que considera o estado atual da disponibilidade da oferta de recursos naturais e também a capacidade do meio ambiente de absorver os resíduos gerados na aglomeração urbana;
- d) mobilidade regional e transporte de passageiros, em que se consideram as limitações de transporte e das vias que interligam os diferentes subsistemas urbanos da região metropolitana;
- e) manutenção e criação de zonas verdes públicas, que contribuem para o controle da temperatura e melhoria da qualidade do ar;
- f) zoneamento urbano, considerando a criação de zonas artificiais, a existência de terras abandonadas e contaminadas, a intensidade de uso da terra, as áreas novas de urbanização, a restauração de áreas degradadas e as zonas protegidas.

As regiões metropolitanas brasileiras

De acordo com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (2010) são 38 as regiões metropolitanas (Quadro 12.1)

QUADRO 12.1 REGIÕES METROPOLITANAS SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES – 2010

Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Belém (PA)	Aracaju (SE)	Baixada Santista (SP)	Carbonífera (SC)	Goiânia (GO)
Macapá (AP)	Agreste (AL)	Belo Horizonte (MG)	Chapecó (SC)	RIDEDF
Manaus (AM)	Cariri (CE)	Campinas (SP)	Curitiba (PR)	Vale do Rio Cuiabá (MT)
	Fortaleza (CE)	Grande Vitória (ES)	Florianópolis (SC)	
	Grande São Luís (MA)	Rio de Janeiro (RJ)	Foz do Iguaçu (SC)	
	João Pessoa (PB)	São Paulo (SP)	Lages (SC)	
	Maceió (AL)	Vale do Aço (MG)	Londrina (PR)	
	Natal (RN)		Maringá (PR)	
	Recife (PE)		Norte/Nordeste	
	Ribeirão Preto/Juazeiro		Catarinense (SC)	
	Ribeirão Preto/Teresina/Timon		Porto Alegre (RS)	
	Salvador (BA)		Tubarão (SC)	
	Sudoeste Maranhense (MA)		Vale do Itajaí (SC)	
3	13	7	12	3

Observação: RIDE (Região Integrada de Desenvolvimento Econômico)

RIDEDF (Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal)

Fonte: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia–INCT (2010).

As regiões metropolitanas brasileiras possuem características que as convertem em áreas de grande importância para o desenvolvimento de políticas públicas envolvendo vários municípios, pois se trata de regiões de desenvolvimento mais ou menos recente, e em muitos casos os problemas existentes são de recente eclosão.

Na maioria dessas regiões metropolitanas os problemas que surgem dizem respeito ao compartilhamento e à indefinição de responsabilidades em virtude de que a conurbação provoca uma indefinição de limites em algumas áreas como meio ambiente, saúde, transportes e moradias, o que mostra a necessidade de se adotarem novos critérios de implementação de políticas coerentes com essa nova realidade e que diferem das políticas públicas municipais, principalmente na falta de clareza de qual será seu público-alvo.

A política pública metropolitana

A região metropolitana constitui-se num espaço unitário de gestão de políticas públicas que não corresponde a nenhuma unidade política territorial no estado brasileiro. Constitui uma unidade territorial em que não existe uma estrutura institucional de governo correspondente. Ou seja, não existe correspondência entre a unidade urbana (considerada como um lugar de regulação societal como produtores de riqueza e receptáculo de importantes problemas sociais) e a capacidade de governar (surgimento como entidades políticas) referida como a possibilidade de orientar publicamente a cidade.¹⁶

A questão metropolitana envolve de forma prioritária a questão da governabilidade na medida em que os problemas intermunicipais vão se tornando mais complexos, em particular nas áreas de transporte, moradia e meio ambiente. Ocorre que o enfrentamento desses problemas ocorre de forma fragmentada, sem um centro que tenha uma visão global e que possa resolver essas questões utilizando formas de gestão adequadas ao tamanho real do problema.

As regiões metropolitanas têm dois aspectos que devem ser considerados em qualquer análise. O urbano-territorial, que trata da questão de zonas de alta conurbação que as caracteriza, e a dimensão política, que envolve governança sem governo, embora no seu espaço coexistam políticas de diversos níveis institucionais (federal, estadual e municipal). Nas regiões metropolitanas as políticas públicas e seu processamento ocorrem num âmbito supramunicipal, no qual são formuladas numa perspectiva não coercitiva, mas participativa consensual envolvendo diversas estruturas organizacionais, além das governamentais também do setor privado e do terceiro setor, que se articulam numa forma de rede horizontal.

A principal prioridade no estabelecimento de políticas públicas nas regiões metropolitanas é a criação de condições mínimas de habitabilidade para toda população

¹⁶ Lefèvre (2005), p. 196.

residente no território, o que significa uma atenção máxima à criação, manutenção e recuperação da infraestrutura social urbana, que inclui: água potável, esgoto, energia elétrica, rodovias, diferentes níveis de circulação e acesso etc.

Concomitantemente se deve garantir a sustentabilidade dos diversos ecossistemas naturais que envolvem os núcleos urbanos, como os mangues, cerrados, áreas florestais remanescentes etc.

O desenvolvimento de uma política metropolitana de gestão numa área específica não pode de modo algum descartar a parceria com organizações privadas e do terceiro setor. Particularmente, em cada área deve ser mensurada a existência, atuação e grau de intervenção das ONGs e empresas vinculadas de algum modo a cada setor de intervenção da política pública metropolitana.

A Governança Metropolitana

Há três contradições que podem ser identificadas nas regiões metropolitanas: uma primeira, técnica, entre os lugares metropolitanos onde se produzem os problemas e os lugares onde existem as capacidades técnicas de resolvê-los; a segunda, política, entre os lugares das questões e aqueles onde se definem a representação e a acumulação políticas; e terceira, econômico-financeira, entre os lugares onde se localizam as necessidades e aqueles onde se concentram os recursos.¹⁷

A estrutura de governança, que permite algum tipo de governabilidade nas regiões metropolitanas, constitui-se de normas, regras, princípios, resoluções, procedimentos de tomada de decisões, organismos intermunicipais, ONGs, empresas e agências de fomento que existem em segmentos específicos (meio ambiente, transportes, moradia etc.) e de articulação metropolitana (agências) formando um sistema metropolitano de governabilidade.

Embora incipiente na maioria das regiões metropolitanas, essa governança contribui para a governabilidade do sistema metropolitano, embora inexista um governo no sentido coercitivo tradicional, nesse sentido o mecanismo de ação da estrutura metropolitana está baseado no consenso, diferindo, portanto, da ação tradicional dos sistemas políticos.

A construção desse novo espaço político, a governança metropolitana, está sendo feita em diversas áreas onde se destacam instituições de referência, por exemplo os consórcios intermunicipais de gestão de águas e transporte (fonte), que articuladas com outros atores e organizações intermunicipais formam uma estrutura pré-institucional de governo.

A governança metropolitana, em muitas áreas, está se constituindo num amplo, dinâmico e complexo processo de tomada de decisão, em permanente ajustamento para enfrentar os novos problemas colocados por essas novas áreas urbanas.

¹⁷ Pirez (2001), p. 262.

A governança metropolitana se constitui num âmbito de cooperação e compartilhamento de responsabilidades entre os setores públicos, privado e do terceiro setor, que buscam implementar políticas públicas abrangentes nesse novo espaço territorial.

Na formação das estruturas de governança metropolitana, os governos municipais são os atores principais, pois as decisões tomadas nessa instância influenciaram decisivamente as políticas municipais, que tenderão a se alinhar para não se sobrepor e desperdiçar recursos, pelo contrário, tornando mais eficiente sua aplicação.

Contribuição importante ao debate sobre Governança em regiões metropolitanas é uma publicação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD) denominada *A reforma da governança metropolitana*, na qual são identificados vários princípios que deveriam ser adotados visando uma adequação de sistemas de governança para regiões metropolitanas no século XXI. Considera que não existe um modelo único de governança metropolitana, e que além dos princípios gerais que permeiam qualquer sistema adequado de governo democrático, como a transparência, responsabilidade, acessibilidade, representatividade, constitucionalidade e proteção às liberdades fundamentais, também podem ser aplicados vários outros princípios que estão relacionados no Quadro 12.2.

QUADRO 12.2 – PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA (OECD, 2000).

Cidades para os cidadãos: As cidades deverão ser desenvolvidas, não apenas para fazer face às necessidades da economia, mas também para ajudar a preencher as aspirações das pessoas para uma melhor qualidade de vida, através de medidas que possam também manter e melhorar a atratividade e habitabilidade das cidades.

Coerência em políticas: Os objetivos dos arranjos institucionais da governança metropolitana deveriam ser adaptados e enfocados em problemas locais-chave, tais como: o desenvolvimento econômico, moradias acessíveis, superpopulação, crescimento desordenado, segurança, qualidade ambiental e a recuperação de áreas abandonadas, que deveriam ser abordadas simultaneamente, levando em conta as conexões e os prós e contras.

Coordenação: A governança metropolitana deverá refletir o potencial e as necessidades da região urbana como um todo. Os papéis e as responsabilidades de cada nível de governo com respeito às áreas metropolitanas deveriam ser claramente definidos para facilitar a coerência política, e a coordenação é também necessária entre autoridades das diversas jurisdições e entre autoridades eleitas e dos vários órgãos regionais ou agências com responsabilidades funcionais ou setoriais.

Desenvolvimento endógeno: Ao invés de basear o desenvolvimento econômico principalmente através da atração de investimentos incentivados, a ênfase deveria ser em investimentos em infraestrutura e desenvolvimento humano para melhor aproveitar os recursos locais. A governança metropolitana pode ajudar a estabelecer prioridades, considerando uma abordagem coerente para o desenvolvimento, baseada nos pontos fortes e nas oportunidades da região.

Administração financeira eficiente: A governança metropolitana deveria permitir que o custo das medidas reflita os benefícios recebidos e assegure uma completa transparência, responsabilidade e monitoramento. Ela deveria também garantir que todas as partes da região urbana sejam consideradas em avaliações no nível apropriado para os custos e benefícios dos serviços públicos.

Flexibilidade: Para se adaptar de acordo com as necessidades às tendências econômicas e sociais, à inovação tecnológica e ao desenvolvimento especial, as instituições têm que ser abertas às mudanças. Uma abordagem progressista e inovadora é também indispensável para permitir a flexibilidade bem como o planejamento estratégico bem fundamentado.

Participação: Dada a crescente diversidade e o tamanho das regiões metropolitanas, a governança deve permitir a participação da sociedade civil, dos parceiros sociais e de todos os níveis de governos envolvidos na área metropolitana. Novas tecnologias e métodos de comunicação devem encorajar e apoiar uma maior interatividade das políticas, trazendo os governos para mais perto da população.

Particularidade: À exceção dos casos onde a padronização é justificada, as políticas e instituições governamentais devem ser desenhadas para ajustar-se às circunstâncias individuais das várias partes do país e obter as medidas que sejam melhores em termos de custo-eficiência.

Coesão social: A governança metropolitana deveria promover uma integração da população, áreas não segregadas, acessibilidade e segurança, o desenvolvimento de oportunidades, e facilitar a integração de áreas urbanas desfavorecidas.

Subsidiariedade: Os serviços deverão ser fornecidos o máximo possível pelo nível local, a não ser que não exista escala suficiente para um fornecimento razoável, ou então que as transferências inter-regionais sejam importantes.

Sustentabilidade: Os objetivos econômicos, sociais e ambientais devem ser plenamente integrados e reconciliados nas políticas de desenvolvimento das áreas urbanas, refletindo os conceitos de uma cidade saudável e ecológica; no contexto de uma ampla biorregião, isto significa maior cooperação entre as áreas urbanas e rurais.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, Gabriel A. Sistemas políticos comparados. Tradução de Ana Maria M. Machado. In: AMORIN, Maria Stella (Org.). *Sociologia política II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.p. 43-57.

_____ ; POWELL JR., G. Bingham. *Uma teoria de política comparada*. Tradução de Narciso de Almeida Filho. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

ANDERSON, Benedict. *Nação e consciência nacional*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Ática, 1989.

AQUINO, Santo Tomás. *Vida e obra*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os Pensadores.)

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p.117-320. (Os Pensadores.)

ARRUDA, Marcos; CALDEIRA, César. *Como surgiram as constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/Projeto de Educação Popular para a Constituinte, 1986.

BADIA, Juan Fernando. Los grupos de presión. *Revista de Estudos Políticos*, n. 146, p. 101-137, mar./abr. 1966.

BASBAUM, Leoncio. *História sincera da república: de 1889 a 1930*. São Paulo: Fulgor: Alfa-Omega, 1968.

BARRETO, Tobias. *A questão do poder moderador e outros ensaios brasileiros*. Petrópolis: Vozes; Brasília: INL, 1977. (Dimensões do Brasil, 6.)

BENTO, L.V. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003.

BEYME, Klaus von. *Political parties in western democracies*. Aldershot: Gower, 1985.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. 2. ed. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 3. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- _____. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 1995.
- _____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5. ed. Coordenação da tradução: João Ferreira. Brasília: Editora UNB, 1993. v. 2, p. 954.
- _____. *A teoria das formas de governo*. 6. ed. Brasília: Editora da UnB, 1992.
- _____. Teoria das elites. In: *Curso de introdução à ciência política: unidade V: partidos políticos e elites políticas*. Brasília: Editora UnB, 1982. p. 61-69.
- BODIN, Jean. *Les six livres de la république*. Paris: Fayard, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1972.
- BRASIL. Câmara do Deputados. *Constituições brasileiras*. Brasília: Câmara dos Deputados/ Coordenação de Publicações-Codep, 2005. (Série Cadernos do Museu, 4.)
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 13 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1996. (Coleção Saraiva de Legislação.)
- BRASIL. Lei 8.617: “Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiras”, 4 jan. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8617.htm>. Acesso em: 9-10-2012.
- BURDEAU, Georges. *Método de la ciencia política*. Buenos Aires: Depalma, 1964.
- _____. *O Estado*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CAMACHO, Daniel. Movimentos Sociais: Algumas discussões conceituais. In: SCHERRER-WARREN & KRISCHKE (Org.). *Uma revolução no cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 214-245.
- CAMPANHOLE, Hilton Lobo; CAMPANHOLE, Adriano. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- CAMPOAMOR, Carmem Fernández-Miranda; CAMPOAMOR, Alfonso Fernández-Miranda. *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Madrid: Colex, 2003.
- CAMPOS, Monique Badaró. *Mudanças na administração pública e inserção de agentes catalizadores: o caso da Fundação Luis Eduardo Magalhães*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA, Salvador.
- CANECA, Frei. *Ensaio políicos: crítica da Constituição outorgada. Bases para a formação do pacto social e outros*. Rio de Janeiro: PUC-Rio/ Conselho Federal de Cultura Documentário, 1976. (Textos Didáticos do Pensamento Brasileiro, v. VIII.)
- CARONE, Edgard. *A república velha, instituições e classes sociais*, São Paulo: Difel, 1971.
- _____. *A Primeira Repúblca*. São Paulo: Difel, 1969.
- _____. *Revolução do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Difel, 1965.
- CERRONI, Humberto. *Política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- CÍCERO, Marco Túlio. *Da república*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores, v. 5.)

- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- CRICK, Bernard. *Em defesa da política*. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Ed.UnB, 1981. (Coleção Pensamento Político, n. 41.)
- CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- Dahl, Robert. *Poliarchia: partecipazione e opposizione*. Milano: Angeli, 1980.
- _____. *A moderna análise política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lidor, 1970.
- DALLA VIA, Alberto et al. *Manual de teoría del estado e del gobierno*. Buenos Aires: Belgrano, 1997.
- DELLA PORTA, Donatella. *Introdução à ciência política*. Lisboa: Estampa, 2003.
- DEUTSCH, Karl. *Política e governo*. Tradução de Maria José da Costa Félix Matoso Miranda Mendes. Brasília: UnB, 1979.
- DIAMOND, Larry. "Rethinking Civil Society - towards democratic consolidation". In: *Journal of Democracy*, vol. 05, n. 03, July 1994, pp. 04-17.
- DIAS, Everardo. *História das lutas sociais no Brasil*. São Paulo: Edaglit, 1962.
- DIAS, Reinaldo. *Reflexões sobre turismo e gestão pública*. Salvador: Faculdades Olga Mettig. Curso de Especialização em Planejamento Turístico, 2007a. Mimeo.
- _____. *Ensaios sobre política e gestão pública do turismo*. Belo Horizonte: Centro Universitário UNA. Curso de Mestrado em Turismo e Meio Ambiente, 2007b. Mimeo.
- _____. *Introdução à sociologia*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.
- _____. A revolta militar de 5 de julho de 1924. *Horizontes*, Universidade São Francisco, v. 12, n. 1, p. 51-68, jan./jun.1994.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- _____. *Sociologia política*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- _____. *Ciência política: teoria e método*. Tradução de Heloísa de Castro e Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- EASTON, David. Uma tentativa de análise dos sistemas políticos. Tradução de Marcelo Leonardo Vasconcelos. In: AMORIN, Maria Stella (Org.). *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 22-42.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de José Silveira Paes. São Paulo: Global, 1984.
- ESTEBAN, Jorge. La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes. *Revista de Estudios Políticos*, n. 155, p. 43-74, sept./oct. 1967.
- FAYT, Carlos S. *Teoría de la política*. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1966.
- FISCHBACH, Oskar Georg. *Teoría general del Estado*. 4. ed. revisada. Barcelona: Labor, 1949.

- FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria geral do Estado*. Tradução de Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.
- FREITAS, Ruskin. *Regiões metropolitanas: uma abordagem conceitual*. Humanae v. 1, n. 3 , p. 44-53, dez. 2009.
- FRIED, Morton H. *A evolução da sociedade política: um ensaio sobre antropologia política*. Tradução de Luís Fernando Dias Duarte. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FRIEDRICH, Carl J. *Uma introdução à teoria política*. Tradução de Leônidas Xausa e Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- GAVIA, Alejandro Favela. Ciudadanos y derechos humanos. In: EMMENICH, Gustavo E.; OLGUIN, Victor Alarcón (Coord.). *Tratado de ciencia política*. Barcelona: Anthro-pos/México: Universidad Autonoma Metropolitana-Iztapalapa, 2007. p. 91-133.
- GETTELL, Raymond G. *Historia de las ideas políticas*. 2. ed. Barcelona: Labor, 1937.
- GROPPALI, Alexandre. *Doutrina do Estado*. 2. ed. Tradução de Paulo Edmur de Souza Queiroz. São Paulo: Saraiva, 1968.
- GUIMARÃES, Aquiles Cortês. Partidos políticos e eleições no império e na república velha. In: *Partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso*. Brasília: Editora da UnB, 1982. p. 25-62.
- HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, n. 43, nov. 1995.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *El Federalista: el debate por la unión*. San José, Costa Rica: Libro Libre, 1986. (Série Clássicos da Democracia.)
- HAURIOU, André. *Derecho constitucional y instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 1971.
_____. *Précis de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Sirey, 1929.
- HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- HEYWOOD, Andrew. *Introducción a la teoria política*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010.
- HOBBES, Thomas. *Do cidadão*. Tradução de Fransmar Costa Lima. São Paulo: Martin Claret, 2004.
_____. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- HOBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. 21. ed. revista. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1986.
- HULA, Kevin W. *Cabildeo/Lobbying*. México: Limusa, 2002 [do original: *Lobbying together: interest group conditions in legislative politics*, 1999].

- HUNT, Lynn. *La invención de los derechos humanos*. Buenos Aires: Tusquets editores, 2010.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O choque das civilizações*: e a recomposição da ordem mundial. Tradução de M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – INCT. Observatório das metrópoles. *Regiões Metropolitanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ/Faperj; Brasília: CNPQ, 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/observatorio_RMs2010.pdf>. Acesso em: 9 set. 2012.
- JELLINEK, Georg. *Teoría general Del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- KANT, Immanuel. *Doutrina do direito*. Tradução Edson Bini. São Paulo: Ícone, 1993.
- KELSEN, Hans. *Teoría general del Estado*. 2. ed. México: Coyoacán, 2005.
- _____. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KIRCHHEIMER, Otto. The transformation of west european party systems. In: LA PALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Ed.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1966. p. 177-200.
- KIRCHHEIMER, Otto. The catch-all party. In: MAIR, P (Ed.). *The west european party system*. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 50-60.
- LAHERA, Ignácio. *Introducción a las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- LENK, Kurt. La ciencia política como crítica e instrumento de poder: visión histórico-dogmática. In: ABENDROTH, Wolfgang; LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. Tradução de Miguel Faber-Kaiaser. Barcelona: Anagrama, 1971. p. 29-58.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LA PALOMBARA, Joseph G. *A política no interior das nações*. Tradução de Marilu Seixas Corrêa e Oswaldo Biato. Brasília: Editora UnB, 1982.
- LABAKI, Amir. 1961: a crise da renúncia e a solução parlamentarista. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LAMOUNIER, Bolíva; MENEGUELLO, Rachel. Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LASSALE, Jean-Pierre. *Introdução à política*. 8 ed. Tradução de Alice Nicolau e Antônio Pescada. Lisboa: Dom Quixote, 1977.
- LEFÉVRE, Christian. Gobernabilidad democrática de las Areas Metropolitans. In: ROJAS, CUADRADO-ROURA and GUELL (Eds). *Gobernar las Metropolis*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2005, p. 195-261.
- LÊNIN, Vladimir I. *O Estado e a revolução*. São Paulo: Hucitec, 1978.
- LINDSAY, A. D. *O Estado democrático moderno*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Clássicos da Democracia, 11.)

- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1983.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção ao conceito de poder moderador no Brasil. (1822-1824). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 611-654, 2005.
- MACHIAVELLI, Niccolò. *O príncipe*. 7. ed. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus, 1977.
- MACIEL, Guillermo. Lobbying y presión sobre la política. In: ABDALA, W.; MACIEL, G. *Manual de ciencia política: democratización, actores políticas y posmodernidad*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 1996. t. 2, p. 195-208.
- MARIN, Juan Ramírez. El cabildeo en EUA: un studio de caso. *Quorum Legislativo*, México: CEDIP, n. 85, p. 157-212, abr./jun. 2006.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnicas processuais e tutela dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MARRADI, Alberto. Judiciário. In: *Curso de introdução à ciência política: unidade III – O Estado e formas de Estado e governo*. Brasília: Editora da UnB, 1982. p. 89-96.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. *Lecciones de derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2004.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro 1 – O processo de produção do capital: 13. ed. Tradução de Reginaldo Sant'Ana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. v. 1. _____; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Textos*. São Paulo: Alfa-Omega, 1977. v. 3.
- MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad: historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta, 1998.
- MEYNAUD, Jean. *Los grupos de presión*. Buenos Aires: Eudeba, 1962.
- MICHELS, Robert. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Tradução de José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2001.
- MILLS, C. Wright. *Poder e política*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- _____. *A elite do poder*. 2. ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- Montesquieu, Charles de Secondat de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores, XXI.)
- MOTTA, Paulo Roberto. *Movimentos partidários no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development. The reform of Metropolitan Governance. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment/1918016.pdf>>. Acesso em: 2-10-2012.
- OFFE, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Tradução de Juan Gutiérrez. Madri: Sistema, 1988. (Colección Politéia.)

- ONU – Organização das Nações Unidas. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. 10 Dez 1982. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm>. Acesso em: 9-10-2012.
- ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>> Acesso: 12-2-2012.
- OPPO, Anna. Partidos políticos. In: *Curso de introdução à ciência política*: Unidade V: partidos políticos e elites políticas. Brasília: Editora UnB, 1982. p. 9-17.
- ORTIZ, Renato. *Um outro território: ensaios sobre a mundialização*. 3. ed. São Paulo: Olho d'Água, 2005.
- PAIM, Antonio. Partidos políticos e eleições após a Revolução de 30. In: *Partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil*: estudo de caso. Brasília: Editora UnB, 1982 p. 63-125.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PARSONS, Talcott. Poder, partido e sistema. Tradução de Ana Maria M. Machado. In: AMORIN, Maria Stella (Org.). *Sociologia política II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970a. p. 9-21.
- _____. O aspecto político da estrutura e do processo social. In: EASTON, David. *Modalidades de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970b. p. 95-147.
- _____. El aspecto político de la estructura y el proceso sociales. In: Easton, David (Comp.). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu, 1969. p. 113-174.
- PASQUINO, GIANFRANCO. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *Curso de Introdução à ciência política*: Unidade VI: grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: Editora UnB, 1982. p. 9-19.
- _____. Executivo. In: *Curso de introdução à ciência política*: Unidade III: o estado e as formas de governo. Brasília: Editora UnB, 1982. p. 79-80.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Classes médias urbanas*. Campinas: Unicamp, mineo. (s/d).
- PIREZ, Pedro. Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. In: VÁSQUEZ BARQUERO, Antonio; MAOERY, Oscar. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosário: HomoSapiens Ediciones, 2001. p. 256-286.
- PLATÃO. *A república*. Tradução de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Pensadores.)
- POGGI, Gianfranco. *El desarrollo del Estado moderno*: una introducción sociológica. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1997.
- POGGI, Gianfranco. *A evolução do Estado moderno*: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- POLÍCIA DE SÃO PAULO. *O movimento subversivo de julho*. São Paulo: Garraux, 1925.
- PRÉLOT, Marcel. *La ciencia política*. 3. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2006.
- RESTON, Jamil. *O município para candidatos*: prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

- RODEE, Carlton Clymer; ANDERSON, Totton James; CHRISTOL, Carl Quimby; GREENE, Thomas H. *Introdução à ciência política*. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Agir, 1977.
- RODRIGUES, José Albertino. *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Difel, 1968.
- ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Pensadores.)
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael. *Los grupos de presión*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- SAES, Décio Azevedo. O civilismo das camadas médias urbanas na Primeira República brasileira (1889-1930). Campinas: Unicamp, 1973.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. 2. ed. ampl. Tradução de Fernando Santos Fontenla. Madrid: Alianza, 2005.
- _____. *Que és la democracia*. Buenos Aires: Taurus, 2003.
- _____. *A política*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB, 1981. (Coleção Pensamento Político, 36.)
- _____. *Teoria democrática*. Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. Rio de Janeiro/Lisboa: Fundo de Cultura, 1965.
- SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza, 1999.
- _____. *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza, 1996.
- SCHMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de política. In: *Curso de introdução à ciência política*. Brasília: Ed. UnB, 1979.
- SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: Editora da UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- SILVA, Hélio. 1922: Sangue na areia de Copacabana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.
- SOARES, José Carlos Macedo. *Justiça e revolta militar de São Paulo*. Paris, 1925.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *História militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- SONTHEIMER, Kurt. *Ciencia política y teoría jurídica del Estado*. Buenos Aires: Eudeba, 1971.
- SOUZA, Francisco Martins de. O integralismo. In: *Curso de introdução à ciência política: Unidade X: o integralismo*. Brasília: Editora UnB, 1982. p. 61-103.

- STRAYER, Joseph R. *As origens medievais do Estado moderno*. Tradução de Carlos da Veiga Ferreira. Lisboa: Gradiva, (s/d). [Do original *On the medieval origins of the modern State*, 1969.]
- SUTHERLAND, Arthur E. *De la Carta Magna a la constitución norteamericana: ideas fundamentales sobre constitucionalismo*. Buenos Aires: TEA, 1972.
- TÁVORA, Juarez. *Uma vida e muitas lutas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.
- _____. *À Guisa de depoimento sobre a revolução brasileira*. São Paulo: Editora O Combate, 1927.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2. ed. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- VOLTAIRE. *Cartas inglesas*. Tradução de Marilena de Souza Chauí Berlinck. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 8-63. (Os Pensadores.)
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 5. ed. Brasília: Ed. UnB, 1991.
- _____. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: WEBER, Max. *Ensaios de sociologia e outros escritos* Tradução de Mauricio Tragtenberg. São Paulo: Abril, 1974. (Os Pensadores, 37.)
- _____. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1970.
- WERNET, Augustin. *Sociedades políticas (1831-1832)*. São Paulo: Cultrix/Brasília: INL, 1978.
- WOLINETZ, Steven B. Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies. In: GUNTHER, R.; MONTERO, J. R.; LINZ, J. J. (Ed.). *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 136-165.

CIÊNCIA POLÍTICA

Este é um livro introdutório à Ciência Política que procura abordar as relações de poder nas sociedades humanas e em particular no Estado Moderno. A política é analisada enquanto ciência e como componente fundamental na vida das pessoas. Busca destacar a importância do poder político tanto na sua função de organizador da sociedade, como de instrumento de dominação de um grupo social pelo outro.

O poder, o Estado, o governo, os movimentos políticos, os grupos de pressão, os partidos políticos, as constituições, a opinião pública, entre outros, são objeto de estudo da Ciência Política e são abordados neste livro de modo científico, com toda objetividade exigida. Nesse sentido, utilizou-se farta bibliografia, nacional e internacional, envolvendo a grande maioria dos clássicos da teoria política. No entanto, manteve-se uma linguagem acessível para facilitar a leitura daqueles que estão se iniciando na vida acadêmica, e de todos que queiram conhecer o significado e a importância da política na sociedade.

O livro tem como um dos seus objetivos centrais destacar a importância da democracia no mundo atual, e para tanto discute os vários elementos que a sustentam e aborda o processo histórico que a gerou. O processo político brasileiro é contemplado na maioria dos capítulos, com informações que subsidiam o entendimento da teoria contida em cada um deles; em particular, foi dado um tratamento especial aos movimentos políticos, aos partidos, ao processo de formação constitucional e ao processo eleitoral.

APLICAÇÃO

Livro-texto para a disciplina *Ciência Política* dos cursos de Direito, Administração, Relações Internacionais, entre outros, e leitura complementar para as disciplinas *Teoria Geral do Estado*, *Direito Constitucional* e *Relações Internacionais*, entre outras. Como bibliografia básica pode ser adotado em todos os cursos de pós-graduação em Direito e Relações Internacionais. Como é um livro de fácil leitura, didático, pode ser utilizado por aqueles que se envolvem com a política na prática, como: funcionários públicos, secretários municipais, prefeitos, vereadores, deputados, militantes partidários etc.