LUÍS FERNANDO SGARBOSSA

GEZIELA IENSUE

TEORIA DO ESTADO MODERNO E CONTEMPORÂNEO

IBPJ

LUÍS FERNANDO SGARBOSSA

GEZIELA IENSUE

TEORIA DO ESTADO MODERNO E CONTEMPORÂNEO

Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional

Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica – IBPJ

2018

© Luís Fernando Sgarbossa/Geziela Iensue

ISBN 978-85-94308-04-7

Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica – IBPJ

CNPJ n. 28.539.750/0001-55

Prefixo ABISBN n. 94308

FICHA CATALOGRÁFICA

Sgarbossa, Luís Fernando; Iensue, Geziela. Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional./ Luís Fernando Sgarbossa./ Geziela Iensue./ 1ª ed./ Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018. 605 p.

1. Teoria do Estado. 2. Ciência Política. 3. Direito Constitucional. I. Título.
C.D.U. 32.321

A reprodução total ou parcial dos conteúdos da obra é livre, desde que citada a fonte e respeitados os direitos autorais.

VENDA PROIBIDA

SOBRE O INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA JURÍDICA – IBPJ

O Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica – IBPJ é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão produzir e difundir conhecimento científico na área jurídica. Ao atuar como Editora registrada na Agência Brasileira do ISBN – *International Serial Book Number* e dotada de Conselho Editorial composto de renomados professores e pesquisadores da área jurídica, brasileiros e estrangeiros, o Instituto pretende cumprir tal missão. Sua meta é a de constituir-se em espaço público não-estatal alternativo aos mecanismos de mercado e burocráticos, apto a viabilizar produções de qualidade acadêmica, examinadas no sistema de controle duplo cego por pares (*double blind peer review*). As publicações do IBPJ são gratuitas, disponibilizadas para livre distribuição na forma de livros eletrônicos ou periódicos *on-line* de livre acesso, respeitados os direitos dos autores e do Instituto. É terminantemente vedada a comercialização das obras editadas pelo IBPJ.

RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

O Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica possui um compromisso com a sustentabilidade no cumprimento de sua missão. Assim, em nome da responsabilidade socioambiental, não cobra para publicar nem comercializa suas publicações. O IBPJ prioriza publicações eletrônicas, favorecendo a divugação infinita de informações contidas nas mesmas e reduzindo ao mínimo o impacto ambiental.

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. ABILI LÁZARO CASTRO DE LIMA

Prof. Dr. ALEXANDRE COUTINHO PAGLIARINI

Prof. Dr. ALEXANDRE BARBOSA DA SILVA

Prof. Dr. CÉSAR ANTONIO SERBENA

Prof. Dr. DENNIS JOSÉ ALMANZ TORRES (Peru)

Profa. Dra. ELISABETTA GRANDE (Itália)

Profa. Dra. GEZIELA IENSUE

Prof. Dr. GUILHERME AMINTAS PAZINATO DA SILVA

Prof. Dr. ILTON NORBERTO ROBL FILHO

Prof. Dr. IVO DANTAS

Prof. Dr. LUÍS FERNANDO SGARBOSSA

Prof. Dr. MAURÍCIO D. TIMM DO VALLE

Profa. Dra. NATALINA STAMILE (Itália)

Prof. Dr. PABLO MALHEIROS DA CUNHA FROTA

Prof. Dr. RENATO BRAZ MEHANNA KAMIZ

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1. O PODER POLÍTICO E O ESTADO MODERNO

CAPÍTULO 2. ORIGEM E JUSTIFICAÇÃO DO ESTADO

CAPÍTULO 3. HISTORICIDADE E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO ESTADO

CAPÍTULO 4. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO

CAPÍTULO 5. FORMA DE ESTADO

CAPÍTULO 6. DIVISÃO DE PODERES

CAPÍTULO 7. FORMA DE GOVERNO

CAPÍTULO 8. SISTEMA DE GOVERNO

CAPÍTULO 9. REGIME POLÍTICO

CAPÍTULO 10. SISTEMAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS

ÍNDICE ANALÍTICO

INTRODUÇÃO, 1

CAPÍTULO 1. O PODER POLÍTICO E O ESTADO MODERNO, 9

1.1. O poder em geral e o poder político, 9
1.2. Força, legitimação e autoridade, 20
1.3. Sociedades apolíticas e políticas pré-modernas, 23
1.4. Estado: a sociedade política moderna e contemporânea, 36

CAPÍTULO 2. ORIGEM E JUSTIFICAÇÃO DO ESTADO, 64

2.1. Origem das sociedades politicamente organizadas e do Estado, 64
2.2. Justificação do poder político e do Estado, 70
2.3. A finalidade da sociedade estatal, 79
2.4. Concepções realistas e concepções críticas do Estado, 86

CAPÍTULO 3. HISTORICIDADE E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO ESTADO, 99

3.1. Historicidade do Estado, 99
3.2. Vicissitudes totais do Estado, 101
3.3. Vicissitudes parciais do Estado, 111
3.4. Desenvolvimento histórico do Estado, 122

3.4.1. Sociedades políticas pré-modernas, 124
3.4.2. Estado moderno e contemporâneo, 132
a) Estado absolutista, 133
b) Estado de polícia, 135
c) Estado constitucional, Estado liberal ou Estado de direito, 136
d) Estado socialista, 142
e) Estado totalitário, 147
f) Estado social, 149
g) A ideia do Estado mínimo, 154
h) Estado democrático de direito, 155

CAPÍTULO 4. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO, 158

4.1. Elemento humano, 160
4.1.1. Apatridia e polipatridia, 177
4.2. Elemento geográfico, 186
4.3. Elemento político, 202
4.3.1. Relativização da soberania na contemporaneidade, 211

CAPÍTULO 5. FORMA DE ESTADO, 217

5.1. Estado unitário, 217
5.2. Estado federal, 224
5.3. Estado federal centralizado e Estado unitário com regiões autônomas, 241

5.4. Uniões reais, 259
5.5. Confederações e uniões pessoais, 264
5.6. Teoria das coletividades territoriais, 275

CAPÍTULO 6. DIVISÃO DE PODERES, 282

6.1. Concentração do poder estatal, 282
6.2. Divisão funcional do poder do Estado, 287
6.3. Sistemas de separação de poderes e de divisão de poderes, 301
6.4. Aplicação do princípio da divisão do poder no âmbito de cada um dos poderes do Estado, 307
6.5. Federalismo e divisão vertical de poderes, 334

CAPÍTULO 7. FORMA DE GOVERNO, 339

7.1. Teoria do governo e forma de governo, 339
7.2. Tipologia clássica das formas de governo, 342
7.3. Tipologia moderna das formas de governo, 346

CAPÍTULO 8. SISTEMA DE GOVERNO, 368

8.1. Presidencialismo, 370
8.2. Parlamentarismo, 379
8.2.1. Parlamentarismo frenado ou racionalizado, 395
8.2.2. Regime de gabinete e regime de assembleia, 398
8.2.3. Sistemas híbridos: semipresidencialismo e semiparlamentarismo, 404

8.2.4. Responsabilidade política e *impeachment*, 411

CAPÍTULO 9. REGIME POLÍTICO, 424

9.1. Autocracias e democracias, 424

9.2. Autocracias e suas espécies, 426

9.3. Hegemonias, oligarquias e poliarquias, 437

9.4. Regimes autoritários e totalitários, 441

9.5. Democracias, 444

9.5.1. Democracias majoritárias e consensuais, 465

9.5.2. Breve resgate histórico da democracia moderna, 468

9.5.3. Doutrinas democráticas da soberania e teorias do mandato, 481

9.5.4. Sufrágio, voto e suas espécies, 489

9.5.5. Institutos de democracia semidireta, 501

a) Consultas populares, 503

b) Iniciativa popular, 509

c) Veto popular, 512

d) Direito de revogação, 515

CAPÍTULO 10. SISTEMAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS, 522

10.1. Sistemas eleitorais, 522

10.1.1. Sistema majoritário, 526

10.1.2. Sistema proporcional, 534

10.1.2.1. Restos e sobras, 542

10.1.3. Sistemas distritais e suas variantes, 545

10.1.4. Panorama comparativo dos sistemas eleitorais, 549

I – *Plurality/Majority Systems,* 551

a) *First-Past-The-Post* (FPTP), 552

b) *Block Vote* (BV) , 553

c) *Party Block Vote* (PBV), 553

d) *Alternative Vote* (AV), 554

e) *Two-Rouds System* (TRS), 555

II – *Proportional Representation Systems*, 556

a) *Lista proporcional*, 556

b) *Single Transferable Vote* (STV), 558

III – *Mixed Systems*, 559

a) *Mixed-Member Proportional* (MMP), 560

b) *Parallel System* (PS), 561

10.2. Partidos políticos e sistemas partidários, 563

10.2.1. Partidos políticos, 563

10.2.2. Sistemas partidários, 572

10.3. Sistema partidário e sistema eleitoral, 581

REFERÊNCIAS, 587

INTRODUÇÃO

"Se os homens fossem anjos, não haveria a necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo."
(HAMILTON)

O presente livro é fruto de anos de pesquisas, estudos e docência dos autores nas áreas da Ciência Política, da Teoria do Estado, do Direito Constitucional, do Direito Comparado e de áreas afins. O projeto nasceu em 2013, foi adiado por fatores alheios à vontade dos autores, e posteriormente, retomado e finalmente concluído.

Pretende-se com ele ofertar ao leitor uma visão ampla dos temas principais da Teoria do Estado, voltada principalmente para o ensino de graduação nos cursos de Bacharelado em Direito, podendo ser utilizado também como leitura complementar ou auxiliar em outros níveis ou outras formações acadêmicas.

Aqui convém tecer alguns esclarecimentos preliminares que se fazem necessários. Embora muitos critiquem a abordagem clássica da Teoria do Estado, sustentando sua substituição pelo ensino da Ciência Política nos Cursos de Direito – crítica em boa medida fundamentada –, aqui se fez a opção de elaborar uma obra de Teoria do Estado e não de Ciência Política por se discordar da visão simplista segundo a qual a Teoria do Estado é necessariamente obsoleta nos cursos jurídicos.

Primeiramente, há que se observar que os estudos no campo da Ciência Política encontram-se cada vez mais avançados, mas, por várias razões, são por vezes dificilmente acessíveis aos estudantes de graduação. As teorias são cada vez mais complexas, a literatura se torna cada vez mais especializada. Metodologicamente, utilizam-se inúmeros mecanismos normalmente (ainda) estranhos para o bacharelando em Direito, tais como a Teoria dos Jogos, conceitos microeconômicos da Teoria da Escolha Racional, diversos tipos de formalização matemática e modelização por meio de representação geométrica, às vezes bastante complexa, entre outros problemas.

Essencialmente, constata-se que o nível de profundidade da discussão dos temas que são abordados também pela Teoria do Estado, em muitos escritos de Ciência Política, vão muito além das necessidades médias da graduação em direito e muito além daquilo que parece razoável esperar que seja apreendido na graduação em Direito – e não em Ciência Política, pois aí o caso seria diferente.

Além disso, esposa-se aqui entendimento no sentido de que as classificações e categorizações, os conceitos, os modelos, os tipos ideais desenvolvidos pela Teoria do Estado não precisam ser obsoletos ou triviais. Sustenta-se ser possível atualizar a perspectiva da Teoria do Estado, incorporar a ela inúmeros avanços, muitos proporcionados pela Ciência Política e por outras disciplinas, tais como a Antropologia e a Sociologia Políticas, sem, no entanto, torná-la de complexidade inacessível ao estudante da graduação do direito. Sustenta-se ser possível fazer com

que não fique trivial nem pedestre, como às vezes ocorre, sem torná-la de complexidade bizantina, por outro lado.

Na maioria das vezes, o ensino dos modelos e teorias proporcionados pela Teoria do Estado, desde que revisados, atualizados e complementados, são mais do que suficientes para suprir a maior parte das necessidades de compreensão do fenômeno político pelos alunos da graduação em Direito, sendo imprescindíveis especialmente para os estudos de Direito Público (Direito do Estado) em geral e, em particular, de Direito Constitucional e disciplinas afins.

Desde que bem trabalhados, sem simplificações excessivas nem desatualização, e no nível adequado de profundidade, tais conceitos, modelos, tipos ideais, categorizações, classificações e teorias são capazes de ampliar drasticamente a compreensão do estudante sobre o fenômeno político e sua conexão com o jurídico, capacitando-o a compreender as características do Estado moderno e contemporâneo e sua relevância para o sistema político e jurídico, além de prepará-lo para a cidadania, ao possibilitar o aguçamento de uma perspectiva crítica sobre a importância e, ao mesmo tempo, os problemas e as limitações de temas importantíssimos e complexos, tais como a democracia e o Estado de direito.

A abordagem do fenômeno político pela Teoria do Estado revisitada constitui, reputa---se, o fundamento sólido para o desenvolvimento posterior do estudo do Direito do Estado ou Direito Público em geral, e de disciplinas específicas de importância crucial neste

campo, tais como Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Eleitoral, Direito Internacional Público, entre outras.

Na elaboração da presente obra buscou-se elaborar um curso atualizado e mais aprofundado do que outros disponíveis no país, buscando realizar uma abordagem abrangente dos temas principais de uma Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo revisitada, que sirva ao duplo propósito de propiciar aos alunos a formação teórica e crítica mencionada de modo apropriado para a graduação em Direito.

A presente obra contempla todos os temas tradicionalmente encontrados nos livros dedicados a esta disciplina, e adota uma abordagem interdisciplinar, eis que embora a tônica seja aquela adotada pela Teoria do Estado, como dito, os aportes de disciplinas como a Filosofia Política, a Antropologia Política, a Ciência Política, a História, a Economia Política e a Sociologia Política estão por toda parte. Todos os tópicos são revisados e atualizados, para evitar o anacronismo ou a esclerose causada pela mera repetição, que por vezes infelizmente se verifica. E são devidamente aprofundados, para evitar a superficialidade excessiva que também infelizmente por vezes se encontra, mas mantendo-se em mente seu público-alvo: estudantes de graduação de cursos jurídicos.

A obra encontra-se organizada, nesta primeira edição, em 10 capítulos, nos examinam-se todos os temas centrais da Teoria do Estado de forma atualizada e adequada às necessidades contemporâneas já mencionadas. O **Capítulo 1** constitui-se em uma breve introdução do leitor no fenômeno do poder político e ao Estado moderno, distinguindo

este de outros tipos de sociedades políticas pré-modernas, acentuando seus aspectos principais.

O **Capítulo 2** examina teorias sobre a origem histórica do Estado e discussões filosóficas sobre sua justificação, tais como o contratualismo, bem como sua crítica. O **Capítulo 3** examina a historicidade do Estado, o processo de formação, duração, transformações e desaparecimento das sociedades políticas estatais. Analisa, ainda, o desenvolvimento histórico conhecido pelo Estado moderno, por meio de alguns modelos representativos de etapas fundamentais, como os do Estado absolutista, do Estado liberal e do Estado social.

O **Capítulo 4** examina o clássico tema dos elementos constitutivos do Estado, analisando os elementos geográfico, humano e político, na perspectiva predominante, e questões conexas, como a nacionalidade e as doutrinas sobre a soberania.

O **Capítulo 5** constitui um estudo sobre a forma de Estado, ou seja, sobre a organização territorial do Estado. Assim, examina os modelos do Estado unitário, do Estado federal e de outras figuras intermediárias, como os Estados regionais, bem como alguns temas conexos, como o das uniões de Estados.

O **Capítulo 6** é dedicado ao estudo da organização dos poderes ou funções estatais, analisando a temática da divisão dos poderes do Estado, e buscando compreender fundamentalmente as variantes de modelos de separação e divisão de poderes, e os diferentes tipos de arranjo dos poderes legislativo, executivo e judicial.

O **Capítulo 7** é dedicado à forma de governo, e examina as teorias e taxinomias clássicas e contemporâneas, com ênfase no exame das monarquias, repúblicas e de suas modalidades, tais como as monarquias absolutas e limitadas, e as repúblicas democráticas e aristocráticas.

O **Capítulo 8** aborda a temática dos sistemas de governo. Nele são examinados não apenas as formas clássicas do parlamentarismo e do presidencialismo, mas também são objeto de estudo os regimes híbridos, como o semipresidencialismo e o semiparlamentarismo.

O **Capítulo 9** destina-se ao estudo dos regimes políticos. Nele distinguem-se as autocracias e as democracias, e analisam-se algumas das espécies de autocracias – tais como o Estado autoritário e o Estado totalitário –, além de se desenvolver uma Teoria da Democracia. Examinam-se neste capítulo as fases do desenvolvimento histórico da democracia moderna e a complexidade de tal conceito na contemporaneidade, focando especificamente na construção do modelo da democracia representativa liberal.

O **Capítulo 10**, por fim, é dedicado à temática dos sistemas eleitorais e partidários, instrumentos para consecução da democracia estudada no capítulo anterior, e com ela intimamente relacionados. Expõe os diversos sistemas eleitorais e partidários e evidencia, entre outras coisas, a conexão desses dois temas e o impacto dos primeiros nos últimos, bem como os limites dessas relações.

Como se pode ver, a obra é abrangente e, como perceberá o leitor, promove uma atualização da Teoria do Estado, com vistas a proporcionar um livro-texto útil para o ensino e estudo da disciplina na graduação em

Direito. Apesar da abrangência, tem-se a intenção de revisá-la e ampliá-la em futuras edições, inclusive adicionando capítulos que agregarão conteúdo, embora em seu formato atual nada fique a dever aos demais cursos e manuais existentes na matéria.

Uma característica adicional a ser mencionada, é que se buscou restringir a bibliografia a obras e autores de excelência, tanto no que se refere a clássicos da Filosofia Política, tais como ALTHUSIUS, ARISTÓTELES, BAKUNIN, ENGELS, GRÓCIO, HOBBES, KANT, KROPOTKIN, LOCKE, MARX, MONTESQUIEU, POLÍBIO, PUFFENDORF, ROUSSEAU, SUAREZ, TOCQUEVILLE, VITORIA e outros, quanto autores clássicos e contemporâneos da Teoria do Estado e da Ciência Política e disciplinas afins, nacionais e estrangeiros, tais como BONAVIDES, BOBBIO, CAETANO, DABIN, DAHL, DANTAS, DOWNS, DUGUIT, ESMEIN, GUMPLOWICZ, HAURIOU, HELLER, KELSEN, JELLINEK, LIJPHART, LOEWENSTEIN, MIRANDA, MOSCA, OPPENHEIMER, PARETO, SARTORI, ZIPPELIUS e inúmeros outros. O leitor perceberá que embora seja um manual para estudantes de graduação a presente obra pretendeu ir além do banal.

Uma última observação necessária é a de que todas as citações diretas de obras estrangeiras feitas no presente livro são traduções livres dos autores. Evitou-se a menção disso, a todo momento, no próprio texto, para tornar a leitura mais dinâmica e agradável. Nas citações diretas de textos de autores portugueses foi mantida a grafia original do português de Portugal.

Por fim, observa-se que a presente obra é editada na forma de livro eletrônico por editora sem fins lucrativos, o Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica – IBPJ, para livre distribuição e utilização, desde que respeitados os direitos autorais dos autores e da editora e citada a fonte.

Com este livro, pretendemos dar nossa contribuição aos estudos de Teoria do Estado nos cursos de Direito brasileiros.

Os Autores.

CAPÍTULO 1

O PODER POLÍTICO E O ESTADO MODERNO

1.1. O poder em geral e o poder político

A presente obra é dedicada à **Teoria do Estado**, disciplina surgida na Europa no início do século XX e difundida por todo o mundo, de crucial importância para os cursos jurídicos, uma vez que proporciona a compreensão do Estado moderno e contemporâneo servindo, assim, de fundamento para a compreensão de todo o Direito Público e, particularmente, do Direito Constitucional.

A Teoria do Estado, tal como compreendida aqui, é um ramo da ciência, marcada por forte interdisciplinaridade, uma vez que o conjunto de explicações sobre o fenômeno estatal que a mesma proporciona decorre de saberes oriundos de vários campos do conhecimento, tais como a Ciência Política, a Sociologia Política, o Direito Comparado, a História do Direito, a Filosofia Política e a Antropologia Política, entre outras.[1]

[1] BLUNTSCHLI assim se manifesta sobre a Teoria Geral do Estado: "Nós assim denominamos, no sentido próprio da palavra, a ciência que tem o Estado por objeto,

Considerando a vastidão de estudos sobre os fenômenos políticos existentes em todas estas áreas, e sendo esta obra destinada à Teoria do Estado, adotará uma metodologia típica dessa disciplina, traçando grandes panoramas ou quadros-conceituais por meio de conceitos e de modelos (ou tipos-ideais) que pretendem descrever[2] o Estado e os fenômenos políticos mais importantes a ele relacionados.

Não será possível, dentro dos limites da presente obra e considerada a sua proposta, pretender exaurir os conceitos de disciplinas afins, embora importantíssimas, tais como a Sociologia Política ou a Ciência Política. Tais conceitos serão explorados na medida do necessário e na medida do possível para auxiliar a compreensão dos conceitos, modelos e teorias aqui abordados.

---

aquela que busca conhecer e compreender o Estado em seu ser, suas manifestações e seu desenvolvimento. (1877, p. 1). E, mais adiante, distingue: "A ciência particular do Estado restringe suas pesquisas e sua exposição a uma nação e a um Estado determinado (...). A ciência geral funda-se, ao contrário, sob a concepção universal do Estado." (BLUNTSCHLI, 1871, p. 8).

[2] Uma disciplina científica possui um objeto delimitado e métodos próprios, e acaba por constituir uma explicação racional e sistemática do objeto. O objeto da Teoria do Estado é o tipo de sociedade politicamente organizada específico da modernidade e da contemporaneidade denominado Estado, como é evidente. O Estado é objeto de estudos e investigações, que originam hipóteses, que, testadas, originam teses, que combinadas, estruturam teorias. Uma teoria é uma tentativa de explicação científica de um fenômeno. A Teoria do Estado, às vezes chamada Teoria Geral do Estado, consiste em um conjunto de teorias que visam explicar cientificamente os aspectos centrais destas sociedades politicamente organizadas. Tais teorias são estruturadas em torno de conceitos ou definições e de modelos ou "tipos-ideais". A Teoria do Estado tenta organizar o conhecimento sobre o Estado recorrendo a classificações e categorizações, por gênero e espécie. Busca conceituar ou definir os elementos principais dos Estados, tais como povo, território, soberania e governo, entre outros. Para compreender o Estado, recorre a modelos ou "tipos-ideais", que são abstrações que frisam apenas os aspectos essenciais dos aspectos analisados. O método da Teoria do Estado é bastante distinto daquele adotado por outras disciplinas que estudam os fenômenos políticos, tais como a Sociologia ou a Ciência Política.

Assim, é imperativo iniciar com a exposição, ainda que em breves linhas, de algumas noções elementares sobre o poder político, objeto por excelência do campo de estudos. Inicialmente deve-se estabelecer um consenso semântico, ou seja, um consenso sobre o significado da expressão poder, como aqui será empregada.

Em primeiro lugar deve-se observar poder é um conceito relacional. O poder, no sentido que aqui nos interessa, sempre surgirá em relações entre pessoas, seja em relações entre uma pessoa e outra, seja em relações entre uma pessoa e um grupo de pessoas, ou entre dois grupos de pessoas. Como ensina Mario STOPPINO, poder não é uma coisa ou algo que se possui, mas consiste em uma relação entre pessoas.[3] Esta explicação preliminar evidencia outra característica do poder.[4]

Poder, para os fins do presente estudo, além de relacional e social, é humano. Outros grupamentos de animais formam sociedades (as sociedades não-humanas), mas estas sociedades não nos interessam aqui.

---

[3] Com base nisso, o autor critica visões como as de Thomas HOBBES, segundo a qual o poder consistiria na posse de instrumentos aptos à consecução dos fins almejados pelo agente. Como observa STOPPINO, de nada vale a posse de recursos para exercer o poder (dinheiro, por exemplo) se a obediência não se verifica. Segundo este autor "o poder não reside numa coisa (...), mas no fato de que existe um outro e de que este é lavado por mim a comportar-se de acordo com os meus desejos." (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 934).

[4] Como se verá adiante, existe uma relação visceral entre poder político e Estado. Lincoln ALLISON ensina que o conceito moderno de poder remonta ao ano de 1748, ano da publicação do texto de David HUME intitulado "O contrato original". Em tal texto, HUME sustenta que a maioria dos governos teria surgido a partir de usurpação ou conquistas, ou ainda de ambos, e não do consentimento ou sujeição voluntária das pessoas. Como ensina aquele autor, "descrevendo os processos de mudança política – migração, colonização e vitória militar – Hume questiona, retoricamente, 'se há algo que se possa descobrir em todos estes eventos que não se resuma em força ou violência." (McLEAN; McMILLAN, 2003, p. 431).

As relações de poder que aqui serão estudadas são aquelas existentes em sociedades humanas.[5]

Dito isso, o **poder** pode ser definido como a capacidade que alguém ou algum grupo possui de fazer com que outrem se comporte da maneira que deseja.[6] Isto é, se o indivíduo ou grupo A possui a capacidade de fazer com que o indivíduo ou grupo B haja de determinada maneira, apesar da vontade de B ser diversa, diz-se tratar-se de uma relação de poder (seja qual for seu fundamento e os meios utilizados).[7]

Um traço importante do poder é seu caráter intencional. Ou seja, para que a relação social em que A modifica o comportamento de B seja corretamente compreendida como uma relação de poder é necessário que A possua a intenção de modificar o comportamento de B daquela maneira.[8]

No esquema que utilizamos, por A referimo-nos a um indivíduo ou grupo que, em uma relação social, exerce poder sobre B, que representa um indivíduo ou grupo que é sujeito do poder. A ação de A, como visto, deve ser intencional. A ação de B, em geral, deve ser voluntária, o que não

---

[5] Como ensina Mario STOPPINO, em um sentido especificamente social poder significa capacidade de determinar o comportamento do homem, ou poder do homem sobre o homem. Este conceito é por vezes denominado "poder social". (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 933).

[6] Observe-se que o poder sobre si mesmo não é relevante, em princípio, para as disciplinas que estudam os fenômenos políticos, mas apenas o poder exercido sobre outrem. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008).

[7] Muitos autores afirmam que poder consiste na capacidade de A impor sua vontade a B, a despeito da vontade de B ser diversa, completando o conceito com a afirmação de que A conseguiria superar eventual resistência de B. Além disso, tais relações fazem parte de uma estrutura social que tende a revelar-se persistente. Nesse sentido os ensinamentos do professor Lincoln ALLISON no ***Oxford Concise Dictionary of Politics***, verbete "*power*", p. 431.

[8] (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 935).

significa que seja livre. Assim, sendo o poder coercitivo, muitas vezes a obediência de B, embora voluntária, existe apenas por temor às sanções ou represálias que podem ser impostas por A. O comportamento do sujeito que sofre a incidência do poder é, portanto, minimamente voluntário[9], salvo casos extremos em que qualquer vontade é excluída pelo uso da força ou violência física.

Por outro lado, a consciência é um requisito necessário da ação de A (o sujeito ativo na relação de poder), mas não é um requisito necessário à ação de B (o sujeito passivo) em uma relação social de poder.[10]

Outro aspecto relevante do fenômeno social denominado poder consiste no fato de ser, em geral, assimétrico e unidirecional. Significa que A e B encontram-se em posições distintas na relação de poder, e que se a vontade de A é a causa da conduta de B, a recíproca não é verdadeira. A exerce o poder, B sofre a incidência do poder (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008).

Por outro lado, também é verdadeiro, como reconhece STOPPINO, que existem relações de poder caracterizadas por maior ou menor reciprocidade. Seu exemplo são as negociações de aliança entre dois partidos políticos. Em maior ou menor medida, ambos são obrigados

---

[9] (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 935). Assim, como observa o autor, há que se distinguir as situações em que há uso de violência física, em que a modificação do comportamento de B dá-se pela diretamente pelo uso da força por A, da situação de coerção, na qual a obediência, embora não seja livre, é voluntária.

[10] Idem. Como ensina STOPPINO, "para se ter poder não é necessário que B tenha intencionalmente o comportamento pretendido por A. A pode provocar um determinado comportamento de B sem manifestá-lo explicitamente; pode até esconder de B que ele deseja esse comportamento e sem que B se dê conta de que se está comportando segundo a vontade de A." Um exemplo claro desse tipo de relação de poder está no conceito de manipulação através de propaganda subliminar.

a fazer concessões para que a aliança seja possível e, nesse sentido, o poder é recíproco.

O poder, como se vê, é um fenômeno social complexo, e por isso ostenta diversas facetas.[11] Diversos mecanismos podem ser utilizados por alguém para exercer poder sobre outrem. Os autores mencionam a importância de que A possua os recursos necessários ao exercício do poder sobre B. Nesse sentido, o pensamento de Mario STOPPINO, que ensina que "os recursos desse tipo são numerosos: riqueza, força, informação, conhecimento, prestígio, legitimidade, popularidade, amizade, assim como ligações íntimas com pessoas que têm altas posições de poder." (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 937).

Assim surgem vários conceitos de poder complementares à noção genérica inicial, tais como as noções de poder ideológico (exercido com base em ideias), econômico (exercido com base em recursos escassos), jurídico (exercido com base no direito) e político (exercido com base na ameaça do recurso à força física), entre outros. Esta última categoria será mais relevante para nossos fins ao longo desta obra, embora não esteja dissociada das demais,

Nesse contexto, é essencial compreender os instrumentos ou meios necessários para a existência de uma relação de poder. O poder econômico, por exemplo, é exercido com base na detenção de recursos escassos. Se algum recurso é escasso (água, por exemplo), a detenção de

[11] Existem diversos conceitos sobre poder, como a noção de esferas de poder (que podem ser mais amplas ou mais restritas) e as noções de poder potencial (aquele possível de ser exercido, poder em potência) e poder atual (aquele que é efetivamente exercido, o poder em ato). (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 934).

tal recurso por alguém evidentemente possibilita que esta pessoa exerça poder sobre as demais.[12]

A utilização de ideias bem elaboradas e articuladas entre si, através de persuasão e de convencimento, por sua vez, pode dar lugar a relações de poder, através do que por vezes se denomina **poder ideológico**. Como a própria expressão evidencia, trata-se do poder baseado em um sistema de ideias.[13]

A crença na validade de normas jurídicas e na possível ou provável aplicação de sanções punitivas por seu descumprimento, por outro lado, faz com que seja possível falar em **poder jurídico**. Em última análise, é poder exercido com base no direito ou na ideia de direito.

Em síntese, como pode perceber o leitor, conforme varia o instrumento utilizado para alterar o comportamento alheio, diferentes são as manifestações de poder que surgem. Nesse contexto, convém investigar o que vem a ser o poder político.

A palavra política vem do grego *polis*, expressão que designava as cidades-Estado da Antiguidade clássica grega. Ao lado de outros campos, como a Ética, a política designava um saber prático, que dizia respeito à vida na cidade.

---

[12] É Mario STOPPINO quem chama a atenção para a possível relação entre poder sobre coisas e poder sobre homens. Ele evidencia que o poder sobre as coisas pode ser "relevante no estudo do poder social, na medida em que pode se converter num recurso para exercer o poder sobre o homem." (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 934). Mas poder político será sempre sobre pessoas, e não sobre coisas. O "poder" (de fato) sobre coisas (domínio, posse, monopólio) é relevante enquanto meio apto a propiciar o exercício do poder político, mas não se confunde com este.

[13] Aqui a expressão ideologia não está sendo utilizada no sentido marxiano ou marxista.

A Política pode ser concebida, contemporaneamente, como uma atividade. Geralmente designa-se com a expressão política a atividade em torno do poder. Embora esteja relacionada com o saber, trata-se de uma atividade dotada de uma finalidade eminentemente prática, e não científica. Atualmente costuma-se compreender que quem faz política busca conquistar e manter o poder em uma sociedade (donde se compreende facilmente que poder e política estão umbilicalmente ligados).

Para alguns, considerando que não tem caráter apenas prático, mas que exige ainda certo grau de "talento", a política seria mesmo uma arte, a arte de atingir e manter o poder. Mas até aqui os conceitos são circulares, porque, na busca de se definir poder político, retorna-se ao conceito de poder (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008).[14]

Resta indagar: que tipo de poder se busca com a atividade política propriamente dita? Qual a especificidade do poder político, qual o traço característico que o distingue dos demais?

Segundo a maioria dos autores, atualmente o poder político consistiria no poder exercido com o auxílio dos mecanismos de que dispõe o Estado – e apenas ele. A atividade política, portanto, seria aquela atividade estruturada em torno da obtenção e manutenção do controle sobre o Estado.

O Estado, como se verá, é um tipo de sociedade política, uma instituição que surge na modernidade, e que tem características próprias. Nas sociedades contemporâneas, entende-se que o Estado é a única

[14] Ensina STOPPINO que não basta que A disponha de recursos para exercer poder sobre B, mas que também necessidade de habilidade em converter os recursos de que dispõe em poder.

organização social que possui a faculdade de exercer, legitimamente, a violência física de maneira legítima. Esta é uma de suas características mais essenciais.

Portanto, em última análise, o elemento típico do **poder político**, que o distingue de todos os outros, é a possibilidade latente sempre presente do uso da violência física legítima, e define-se como política a atividade que corresponde a uma disputa sobre a detenção do Estado e, consequentemente, dos meios e do exercício da violência física legítima (seja esta disputa feita por meio de eleições, de golpes de Estado ou revoluções).

Isso precisa ser bem compreendido. Quando se diz que a violência física legítima é o meio específico do Estado, não significa que este meio seja único[15], que não haja outros meios do Estado exercer seu poder (ao contrário, o Estado exerce também poder ideológico e econômico, por exemplo). Também não significa que seja o meio normal, rotineiro do exercício do poder político, como adverte Norberto BOBBIO (até porque é sabido que é normalmente muito mais eficaz governar com base em consenso, ainda que mínimo, do que com base na força).

Significa apenas que nas sociedades contemporâneas a instituição denominada Estado tende a ser a única capaz de exercer, legitimamente, a violência física. Significa que todas as outras organizações sociais – empresas, associações, igrejas, entre outras – embora possam exercer

[15] Assim obviamente o Estado utiliza poder ideológico, econômico, jurídico e outros, rotineiramente, para atingir seus fins. A utilização da violência física é a *ultima ratio*, e apenas ao Estado se confere legitimamente na atualidade. Daí ser seu elemento característico e, por consequência, o elemento caracterizador do poder político.

algum tipo de poder, não podem exercer legitimamente esta forma específica de poder, a violência física. Esta, apenas o Estado pode exercer.[16]

O poder político é exercido por meio do Estado que, como veremos, detém o monopólio da violência física legítima ou legitimada (autoridade). A atividade política, contemporaneamente, é compreendida, portanto, como a atividade que busca permitir o controle do Estado e, consequentemente, o controle sobre a violência física legítima.

Não se está afirmando aqui, frise-se, que quem quer que exerça atividade política queira ter o controle sobre o Estado exclusivamente ou principalmente em razão da violência física legítima. Os fins podem ser – e comumente são – outros, bem diversos.

O que se está afirmando, conceitualmente, é apenas que a especificidade do poder político consiste na ameaça do uso da violência física legítima e que, portanto, a atividade política pode conceitualmente ser definida como atividade em torno da detenção dos meios do exercício da violência física legítima, ou do Estado.[17]

---

[16] Outras associações distintas do Estado podem exercer poder, mas normalmente, em virtude de proibição estatal, sem o recurso à coação, entendida como ameaça do uso da força, ainda que como último recurso. Um exemplo esclarecedor de poder não político, neste sentido, é o **poder hierocrático**, exercido pelas igrejas e organizações religiosas. A ameaça de tais organizações é a privação de bens espirituais, como a salvação, e é com base nessa ameaça que exercem poder e conseguem alterar o comportamento alheio (WEBER, 2004). Fica evidente, assim, a diversidade entre este tipo de manifestação de poder e o poder político em sentido próprio;

[17] O estudo do Estado é correlato à noção de **poder estabilizado** que, como ensina STOPPINO, consiste e uma situação na qual um elevado grau de probabilidade de que B se comporte continuamente de acordo com os desígnios de A combina-se com um elevado grau de probabilidade de que A aja continuamente no sentido de exercer poder sobre B. No entanto, embora o Estado surja em contextos de poder estabilizado, as duas

Em síntese, como visto, o fenômeno do poder encontra-se presente em relações sociais e consiste na possibilidade de um indivíduo ou grupo de indivíduos impor sua vontade a outro indivíduo ou grupo, valendo-se de diversos instrumentos.

O **poder político** possui sua caracterização na possibilidade, ao menos como último recurso, da utilização da violência física, para a obtenção da obediência e o Estado, na atualidade, é a única instituição ou organização social que pode, legitimamente, valer-se da violência física de maneira considerada legítima.

Diante disso, insta investigar as relações o que torna violência física legítima, distinguindo-a da ilegítima, em que consiste o fenômeno da legitimação e quais seus fundamentos.

1.2. Força, legitimação e autoridade

Força é comumente sinônimo de violência física[18] em textos de teoria política. Significa a sujeição física de alguém por outrem e consiste

---

noções não se confundem, pois, como ensina o autor, "o poder estabilizado se traduz muitas vezes numa relação de comando e obediência", podendo ou não ser "acompanhado de um aparato administrativo com a finalidade de executar as ordens dos detentores do poder." STOPPINO observa que o poder estabilizado pode fundar-se tanto em características pessoais quanto nas funções exercidas pelo detentor do poder, aduzindo: "Quando a relação de poder estabilizado se articula numa pluralidade de funções claramente definidas e estavelmente coordenadas entre si, fala-se normalmente de **poder *institucionalizado***. Um Governo, um partido político, uma administração pública, um exército, como norma, agem na sociedade contemporânea com base numa institucionalização do poder mais ou menos complexa." (negrito ausente do original) (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 937).

[18] Os autores distinguem conceitos como força, persuasão e coerção. Como ensina Lincoln ALLISON, em geral força significa violência física, a capacidade de controlar

na manifestação mais rústica e crua de poder. Como já mencionado, e como será explorado de maneira mais aprofundada adiante, a única organização social que pode exercer legitimamente o uso da força nas sociedades contemporâneas costuma ser o Estado. Mas, neste passo, convém perguntar o que distinguiria um ato de violência pura e simples, ou força, de um ato de violência legítima, ou autoridade.

Segundo a sociologia política de Max WEBER, é a legitimidade que distingue um ato de pura força de um ato de autoridade, legitimidade esta que se obtém por meio de um processo denominado legitimação (WEBER, 2004). A força é violência pura e simples, a **autoridade**, por sua vez, consiste em violência legítima ou legitimada.

A legitimação é um processo de cunho psicológico e cultural que se revela capaz de converter a violência em autoridade. Assim, um ato de violência – como o aprisionamento de alguém ou, no limite, a retirada da vida de alguém – pode ser visto tanto como ato de pura força (violência ilegítima) quanto como um ato de autoridade (violência legitimada).

Se a privação da liberdade ou da vida for executada por uma organização criminosa, por exemplo, tal ato é visto como ato de pura força ou violência ilegítima, tanto que é tipificada como crime pelos sistemas jurídicos atuais (no caso do exemplo, cárcere privado ou homicídio, por exemplo).

---

outrem fisicamente; persuasão envolve convencimento com base em argumentos; a coerção, no sentido utilizado na Ciência Política, em geral significa convencimento com base em ameaças. (McLEAN; McMILLAN, 2003, p. 433). Todos são úteis ao exercício do poder, e o poder exercido com base na força ou na ameaça de seu uso, como visto, é o poder político.

Por outro lado, se a privação da liberdade ou da vida for executada por agentes públicos, no cumprimento de uma ordem ou decisão judicial validamente proferida de acordo com a lei, passam a ser concebidos não como atos de pura força ou violência, mas como atos de autoridade (ou violência legítima ou legitimada), podendo traduzir-se, juridicamente, na execução de uma pena privativa de liberdade ou de uma pena de morte, no exemplo mencionado.

Perceba-se que o ato material é o mesmo (privação da liberdade ou da vida de alguém), mas que, geralmente, a percepção social do mesmo, por fatores psicológicos e culturais, é distinta, tendendo as pessoas a conceberem como legítimas e autorizadas as últimas condutas, e como ilegítimas e não-autorizadas as primeiras.

É desse fenômeno que decorre a distinção entre força e autoridade, entendida a última como violência legítima ou legitimada, isto é, como força que passou pelo processo de legitimação.

A legitimidade decorre, portanto, de um fenômeno denominado legitimação. **Legitimação** pode ser definida, sinteticamente, como a conversão da violência ou da força em autoridade, e pode ter vários fundamentos, tais como a tradição e o direito (WEBER, 2004).

Em algumas sociedades, por exemplo, alguns atos de violência física são vistos como legítimos com base na tradição. Na maioria das sociedades contemporâneas, no entanto, o fundamento da legitimidade é a lei ou o direito.

Isso significa que a violência exercida com base no direito (e nos limites autorizados por este) é vista como legítima – ou seja, é

transformada em autoridade – ao passo que a violência exercida sem base no direito ou contra este é vista como violência ilegítima e, normalmente, tratada como ilícito.

Atualmente define-se o Estado, de um ponto de vista sociológico, como o monopólio da violência física legítima (WEBER, 2004), pois, como se verá melhor adiante e como já afirmado, é apenas o Estado a organização social autorizada ao uso da violência pelo direito.

Deve-se registrar, no entanto, que embora a força ou violência física, bem como a autoridade – violência física legítima –, sejam elementos essenciais para a compreensão dos fenômenos políticos e do Estado, há que se reconhecer a complexidade do fenômeno político e a complementaridade dos diferentes tipos de poder.

Normalmente o poder ideológico, por exemplo, é utilizado pelo Estado, em vez da violência física. Muitas vezes o poder econômico e ideológico é utilizado como meio de conquista do poder político, por grupos, candidatos e partidos.

Assim, um papel muito relevante no estudo dos fenômenos políticos deve ser reservado ao papel das ideias e à teoria da ideologia. O presente capítulo tratará deste fenômeno.

Primeiramente observe-se a ambiguidade da expressão ideologia. Ela possui duas acepções principais muito difundidas.

Em sentido genérico, ideologia consiste em um sistema de ideias bem concatenadas, baseadas em certos valores (HEYWOOD, 2010). Em sentido mais estrito – marxista – ideologia consistiria em um conjunto de

ideias que expressariam uma visão falsa da realidade, grosso modo. Aqui trataremos, sobretudo, de ideologia no primeiro sentido.

1.3. Sociedades apolíticas e políticas pré-modernas

Embora as disciplinas da Ciência Política e da Teoria do Estado não se confundam, como visto no capítulo anterior, são saberes inegavelmente próximos e conexos, assim como as demais disciplinas que estudam o âmbito do político. O Estado é o principal fenômeno político contemporâneo e, portanto, constitui um tema de importância central para qualquer investigação sobre a política. Portanto, convém compreender corretamente desde logo o conceito de Estado e sua localização na sucessão de sociedades politicamente organizadas que existiram ao longo da História.

O presente capítulo se prestará a situar o Estado historicamente, demonstrando tratar-se o mesmo de espécie do amplo gênero das sociedades políticas ou politicamente organizadas. Após tal introdução histórica, exporá alguns conceitos e explorará algumas características centrais do Estado, para começar a desenvolver um conceito adequado do mesmo, que se completará em capítulos sucessivos.

Existiram e existem ainda hoje, embora sejam raras, sociedades desprovidas de organização política, comumente denominadas sociedades acéfalas, ou seja, literalmente, "sem cabeça" (VAN CREVELD, 2004). São sociedades humanas muito simples, nas quais inexiste qualquer

organização política permanente, não havendo sequer a figura de um chefe ou equivalente.[19]

Em tais sociedades, o poder é exercido no âmbito da família ou estruturas sociais análogas, ou seja, o chefe de cada família exerce seus poderes sobre os demais membros da família estendida (conceito amplo de família que compreende não apenas o casal e filhos, mas os cônjuges dos filhos e outros agregados, como servos, por exemplo). Como ensina Martin VAN CREVELD,

> "O que todas essas tribos tinham em comum era o fato de que, entre elas, o 'governo' começava e terminava dentro da família estendida, linhagem ou clã. Portanto não havia superiores, a não ser homens, anciãos e pais; e não havia inferiores, a não ser mulheres, jovens e filhos, inclusive os parentes por casamento (...). Dentro dos limites do grupo familiar, a posição do indivíduo em relação a todos os demais era determinada, de maneira muito precisa, pelo sexo, pela idade e pelo casamento." (VAN CREVELD, 2004, p. 3).

Ou seja, em tais sociedades não existem relações de subordinação entre os chefes de família, não existe uma noção correspondente a algo como um poder **público**, até porque não há distinção entre a esfera pública e a particular. Na ausência de autoridades permanentes, quando se torna necessária a tomada de decisões particularmente importantes para o grupo, podem eventualmente surgir órgãos comunitários de duração

[19] "As tribos sem governantes, também denominadas sociedades segmentadas ou acéfalas, são representadas por algumas das comunidades mais simples que conhecemos. Antes que a colonização de suas terras pelos brancos as destruísse, incluíam as sociedades de bandos, espalhadas em várias partes do mundo: por exemplo, os aborígines australianos, os esquimós do Alasca, do Canadá e da Groenlândia, e os bosquímanos do kalahari." VAN CREVELD, 2004, p. 2.

temporária, como uma assembleia dos chefes de família, que, após resolver tais questões, dissolve-se.[20] O mesmo vale para uma guerra, na qual os líderes são temporários, deixando de exercer comando sobre os demais após o final da conflagração.

Como se percebe, em tais sociedades não existe distinção entre aqueles que mandam e aqueles que obedecem na sociedade em âmbito externo à família estendida, ou seja, não existe aquilo que frequentemente se costuma chamar de **governo** e que parece distinguir as sociedades politicamente organizadas das sociedades acéfalas. Estas são, portanto, sociedades que desconhecem organização política, sociedades nas quais o poder encontra-se disperso ou difuso entre os vários chefes de família, sendo exercido de maneira diversa das sociedades políticas[21]. O poder ou autoridade traduz-se no poder do chefe de família sobre os demais membros desta, no poder do homem em face da mulher, no poder dos mais velhos em face dos mais jovens, por exemplo. (VAN CREVELD, 2004).

[20] "Na ausência de autoridades institucionalizadas além da que funcionava dentro da família estendida, as sociedades em questão eram igualitárias e democráticas." (VAN CREVELD, 2004, p. 4). Não se deve exagerar o igualitarismo e a democraticidade, mas contextualizá-los: se fora da família ou do clã não havia poder de um homem sobre outro, dentro o poder do *pater familiae* (o chefe da família) podia ser ilimitado, e as relações familiares eram fortemente hierarquizadas, com prevalência daquele sobre a mulher, os filhos e demais membros, dos homens sobre as mulheres e assim por diante. O conflito entre chefes de família ou clãs ou seus membros também costumava resolver-se pela autotutela, ou seja, pela vingança privada, com recurso à violência ou, eventualmente, algum tipo de conciliação. GILISSEN, 1986.

[21] Por isso por vezes são também denominadas de sociedades de poder difuso, para distinguí-las das sociedades políticas, sejam estas de poder personalizado ou de poder institucionalizado.

Tais sociedades possuem diversas outras características, entre os quais a importância fundamental da pertença do indivíduo ao grupo familiar, da qual decorrem seus direitos e suas obrigações, a indiferenciação entre autoridade religiosa e secular (terrena, mundana), o direito não-escrito de caráter costumeiro ou consuetudinário e baseado na autotutela (vingança privada ou, eventualmente, composição), e a indistinção entre esfera pública e esfera privada. (VAN CREVELD, 2004).

De todo modo, são raras as sociedades desprovidas de organização política, como dito, predominando historicamente as sociedades politicamente organizadas, normalmente mais complexas do que aquelas, embora o grau de sua complexidade seja bastante variável. É na categoria das sociedades politicamente organizadas ou sociedades políticas que se insere o Estado (aquele é o gênero, este é a espécie), como já dito, razão pela qual concentraremos a atenção nas mesmas.

Como a própria denominação faz transparecer, nas sociedades políticas há uma organização do poder político, ainda que rudimentar, traduzindo-se no elemento básico consistente na presença de um governo, ou, dizendo de outro modo, na distinção entre quem exerce poder na sociedade e quem sofre a sua incidência, entre que manda e quem obedece, ou seja, entre governantes e governados (DUGUIT, 1918).

Em sua forma mais rudimentar, consistem nas chefias, sociedades políticas nas quais um indivíduo – o chefe, cacique ou equivalente –

exerce o comando do grupo a título pessoal.[22] Os exemplos de tais sociedades são muito numerosos, bastando lembrar, por exemplo, as tribos germânicas da Idade Média europeia, entre outras. Tais sociedades são caracterizadas pela presença de certo grau de diferenciação social entre dois ou mais grupos sociais, que comumente podem ser castas, distinguindo-se, portanto, das sociedades acéfalas ou apolíticas, marcadas por homogeneidade social, como já visto. Como ensina VAN CREVELD, nas chefias

> "Abaixo do chefe, a sociedade era geralmente dividida em duas camadas ou classes. Primeiro vinha o grupo privilegiado, pequeno em relação à população total e composto pelos membros da família estendida, da linhagem ou do clã do chefe. Gozavam de direitos especiais, tais como acesso ao chefe, compensação muito mais alta em caso de ferimento ou morte e imunidade a certos tipos de punição considerados degradantes. Abaixo da linhagem, do clã ou da tribo real, havia uma classe muito mais numerosa de plebeus – como os trabalhadores ou *thétes* da Grécia antiga (também conhecidos por uma série de nomes pejorativos, como *kakói*, 'os ruins'), os natchez, 'fedorentos' e muitos outros. Estavam sujeitos a diversos tipos de discriminação, entre elas, não ter permissão para possuir gado (os hutus de Burundi e Ruanda), cavalgar garanhões (os agricultores da Escandinávia pré-cristã), usar adornos de penas na cabeça (nas Américas), ou portar armas (muitos lugares do mundo)." (VAN CREVELD, 2004, p. 18-19).

A primeira distinção importante, aqui, portanto, é que existe um poder para além da família estendida ou do clã, um poder de caráter

[22] "As chefias eram o que o nome expressa: tinham chefes, isto é, indivíduos que se erguiam acima dos outros e possuíam o *direito* de governá-los. Esse direito invariavelmente se baseava na suposta ascendência divina do chefe que, por sua vez, ditava que o método normal de sucessão devia ser de pai para filho." VAN CREVELD, 2004, p. 17. Como registra este autor, as tribos com governantes são difundidas por todo o mundo, como, por exemplo, no sudeste, oeste e sul da África, sudeste da Ásia, Polinésia, Havaí e Nova Zelândia, e em inúmeros outros lugares. VAN CREVELD, 2004.

público, que, distinguindo-se do poder paternal ou marital, por exemplo, acaba por caracterizar exatamente a distinção básica entre governantes e governados e, com isso, o caráter organizado da sociedade política.

Além da estratificação social, consistente na divisão entre elite e plebeus já mencionada, tais sociedades costumam caracterizar-se pelo aumento demográfico e pelo aumento da divisão do trabalho. Com o passar do tempo, tende a aumentar a concentração de poder político, econômico e militar nas mãos do chefe (VAN CREVELD 2004).

Nas chefias o líder costuma gozar de considerável concentração de poder político e cumular o poder religioso, embora em algumas sociedades haja a distinção do chefe político e do chefe religioso. Normalmente são sociedades bastante simples e predominantemente rurais.

É ainda nas chefias que parece surgir uma organização social hierarquizada semelhante a um feudalismo, sabidamente uma forma de organização baseada em laços de fidelidade e proteção recíprocos entre senhor (ou suserano) e vassalo. Começa a surgir, ainda, um sistema de pagamentos compulsórios unilaterais em favor dos governantes, ou seja, um sistema de tributos, embora rudimentar (VAN CREVELD, 2004). Em síntese, convém observar que nessas sociedades politicamente organizadas

> "Amparadas pela força ou pela ameaça de força, as chefias instituíram a hierarquia em vez da igualdade; a autoridade permanente em vez da liderança temporária; os tributos em vez de presentes mais ou menos voluntários; e os julgamentos, quase sempre reforçados por castigos cruéis, em vez de simples revanche ou compensação que resultava da mediação da assembleia da aldeia." (VAN CREVELD, 2004, p. 27).

Formas um mais complexas de organização política foram as Cidades-Estado que existiram desde a Antiguidade.[23] A proliferação das cidades ocorre a partir do período neolítico em diversos lugares, como na China, na Índia e no Oriente Médio, bem como, mais tarde, na América Central e na América do Sul (VAN CREVELD, 2004).[24]

As cidades se caracterizam por um sistema administrativo mais avançado do que as chefias e por uma estrutura social mais complexa (VAN CREVELD, 2004, p. 31). Nelas "o governo não mais se confinava à família estendida, como no caso das tribos sem governantes, nem se concentrava nas mãos de uma só pessoa, como nas chefias; em vez disso, as cidades eram consideradas empreendimentos coletivos e governadas por muitos." (VAN CREVELD, 2004, p. 32).

Fossem oligarquias ou democracias (governos de poucos ou de muitos), "a característica notável das cidades-Estado clássicas era que seus cidadãos indicavam certas pessoas entre si para governá-los" e estes "agiam em nome da comunidade, e não para seus próprios fins." (VAN CREVELD, 2004, p. 32).

---

23 "Pode-se definir a cidade como um assentamento permanente cujas casas são construídas com material durável, como pedra ou tijolo. Contém um templo, um mercado – como a ágora grega e o fórum romano –, um ou mais prédios exclusivos do governo e um número considerável de habitantes que não mais dependem da agricultura como ocupação principal" (VAN CREVELD, 2004, p. 29). São assentamentos muito distintos, por conseguinte, tanto dos acampamentos de grupamentos humanos nômades ou seminômades quanto de aldeias e vilas de populações já sedentarizadas.

24 Entre os tipos de cidades, podem-se distinguir aquelas que eram governadas por chefes subordinados a um poder político superior ou que faziam parte de entidades políticas maiores das cidades dotadas de governo autônomo ou independente, às quais se costuma designar pela expressão cidades-Estado. Estas últimas são mais comuns no Mediterrâneo, e das quais são exemplos maiores Roma (na fase republicana), Cartago e cidades gregas como Esparta e Atenas. É delas que tratamos neste tópico (VAN CREVELD, 2004, pp. 30-31).

Ou seja, entre outras distinções possíveis destaca-se a de que nas cidades-Estado já se encontra um início de **institucionalização** do poder político, uma vez que este passa a ser exercido por **órgãos** que atuam em nome da coletividade, e que perduram para além da vida das pessoas que os ocupam, distintamente das chefias, sociedades ditas de poder personalizado uma vez que era exercido e titularizado pelo chefe político.[25]

Nas cidades-Estado gregas, por exemplo, surge a ideia de **governo** (*arché* em grego, *imperium* em latim) em sentido mais restrito do que o anteriormente mencionado (mera distinção entre governantes e governados), considerado como exercício de autoridade ou poder sobre iguais, e não sobre inferiores (VAN CREVELD, 2004, p. 33), distinguindo-se assim claramente tal tipo de sociedade política não apenas das sociedades apolíticas, mas também das chefias, baseadas principalmente, como visto, na ideia de exercício de poder sobre inferiores.[26]

Outro fato histórico importante registrado nas cidades-Estado é o surgimento das **magistraturas**, no sentido histórico do termo, isto é, cargos ocupados normalmente de forma temporária por algum cidadão geralmente eleito que exercia suas funções não em nome próprio, mas em nome da coletividade, à qual eram imputados ou atribuídos os seus atos,

[25] A distinção, portanto, é a de que nas chefias o chefe político exerce poder de que é considerado titular, e os órgãos das cidades-Estado exercem podem que é concebido como sendo titularizado pela comunidade.

[26] Ou seja, governo pode ter pelo menos dois sentidos elementares, como se viu: a) existência da distinção entre governantes e governados; b) governo de iguais exercido sobre os iguais.

desde que praticados nessa condição (de representante da comunidade). Surgem, ainda, **assembleias** (podendo ser uma ou várias, como ocorreu em Roma no período republicano, por exemplo), com reuniões regulares (e não apenas ocasionais), as quais passam a deliberar sobre diversos assuntos comuns, e, comumente, sobre a aprovação de leis e a eleição de magistrados (VAN CREVELD, 2004).

A sofisticação das sociedades políticas em comento também é maior do que a das sociedades políticas mais rudimentares já examinadas, embora não se deva exagerar. Como observa VAN CREVELD, como "não eram governadas por poucos, mas por muitos, as cidades-Estado clássicas não tinham pessoal especializado, grandes máquinas administrativas nem forças armadas regulares." (VAN CREVELD, 2004, p. 41).[27] Há, portanto, fortes traços distintivos de tais sociedades políticas relativamente a outras, tais como os impérios e como o Estado moderno (como, por exemplo, a ausência de uma burocracia especializada nas primeiras e a presença dessa nos últimos).

Os impérios são igualmente sociedades políticas que existiram desde a Antiguidade, e distinguem-se de chefias e cidades-Estado, em um primeiro aspecto, principalmente por suas dimensões geográficas e demográficas. Se chefias e cidades-Estado são necessariamente sociedades

[27] De todo modo, alguns legados importantes são deixados pelas cidades-Estado, com destaque para a noção de separação entre pessoa e cargo: "(...) ao separar a pessoa do magistrado do cargo que exercia e tornar o cargo tanto temporário como eletivo, as cidades-Estado clássicas deram uma contribuição monumental à vida política. Desse modo, descobriram um método que permitia que os talentos de cada cidadão circulassem livremente em benefício de toda a sociedade organizada; e que, em princípio e com muita frequência também na prática, poderia levar à mudança de governo sem que se recorresse à conspiração, à guerra civil ou a qualquer outro tipo de violência." (VAN CREVELD, 2004, p. 49).

políticas de pequeno porte, os impérios consistem em sociedades políticas caracterizadas pela grande extensão territorial e demográfica (VAN CREVELD, 2004, p. 51).[28]

Os impérios normalmente surgem a partir de uma chefia política ou cidade-Estado que vai progressivamente conquistando novos territórios e submetendo novos povos até adquirir as dimensões e o poder de um império (VAN CREVELD, 2004, p. 52).[29] Daí decorre que normalmente um império compreenda populações assujeitadas, por terem sido incorporadas ao mesmo, juntamente com seus territórios, normalmente pela conquista militar. Isso também costuma implicar distinção social entre grupos dominantes e grupos dominados, aumentando a estratificação social.

Os impérios possuem apenas um chefe político, o imperador, normalmente detentor de grande concentração de poder e, ainda, de legitimação de tipo teocrático, seja por ser considerado investido no poder por desígnio divino ou ser a própria divindade encarnada, sendo também considerado inviolável, em consequência.[30]

Além das dimensões e da concentração de poderes e imunidade do imperador, os impérios correspondem a organizações sociais e políticas muito mais complexas do que as formações políticas mais simples, já

[28]São exemplos históricos célebres de impérios o egípcio, o romano, o chinês, o assírio, o babilônio, o persa, o árabe, o mongol, o otomano, o mogol, entre outros (VAN CREVELD, 2004, pp. 51-52).

[29] Roma, por exemplo, nasce como cidade-Estado, transforma-se em monarquia e, após, se torna um Império. GILISSEN, 1986. O império chinês surge a partir das conquistas bélicas de reinos vizinhos. Os exemplos históricos são muitos, e amplamente conhecidos.

[30] Como ensina Martin VAN CREVELD, "ideologicamente falando, a maioria dos impérios elaborou doutrinas cuja finalidade era conformar os súditos em sua obediência ao poder constituído. (2004, p. 55).

examinadas. Os impérios já possuem um exército regular e uma burocracia permanente (funcionários assalariados bastante especializados), que lhe são essenciais, pois são uma condição para conseguirem manter seu domínio sobre os extensos territórios conquistados.

A manutenção de exército regular e de burocracia permanente depende, por sua vez, de um sistema tributário eficaz e bastante organizado, que viabilize um tesouro imperial suficiente (VAN CREVELD, 2004), o que igualmente ressalta a diferença entre estas formações políticas e a das cidades-Estado, por exemplo.[31]

Há que se registrar também as figuras dos reinos em geral (por vezes denominadas principados), sociedades políticas distintas de todas as anteriores. Consistiam em sociedades politicamente organizadas sob o comando de um príncipe, rei ou monarca, caracterizadas pela extensão territorial e dimensões populacionais normalmente bem maiores do que a das cidades-Estado, mas, por outro lado, consideravelmente menores do que a dos impérios.

Existiram reinos que se desenvolverem até se tornar impérios (caso do Egito) e reinos que resultaram da fragmentação dos impérios (caso das monarquias germânicas da Europa surgidas após o fim do Império Romano no século V (GILISSEN, 1986).

[31] O patrimonialismo é uma nota geralmente associada aos impérios pré-modernos: "na ausência de Estado abstrato, deve-se notar que todas essas riquezas pertenciam ao imperador em pessoa, ou pelo menos estavam à disposição dele." (VAN CREVELD, 2004, p. 63). Não é rara a ideia, em alguns impérios e monarquias, de que o Estado é uma espécie de propriedade do imperador ou monarca, e a indistinção entre patrimônio privado do rei e patrimônio público.

Tais sociedades politicamente organizadas podem ostentar características encontradas em diversas das outras sociedades políticas mencionadas. Comumente possuíam um chefe político, o rei, que poderia ser eleito pela nobreza ou receber o trono por hereditariedade, cabendo a sucessão normalmente ao filho homem mais velho.

Os reinos existiram por toda a história, de modo que suas características podem ser bastante variáveis. Assim, encontram-se reinos com grande desenvolvimento administrativo (Reino Franco sob a dinastia carolíngia, por exemplo), com exércitos próprios ou dependentes de milícias de senhores feudais (caso dos reinos da Idade Média, como a Inglaterra), reinos com maior ou menor concentração de poder nas mãos do monarca (caso de Castela e Aragão/Leão, respectivamente), entre outros aspectos.

Cabe frisar, por oportuno, que durante a Idade Média, deu-se uma peculiar forma de organização política que poderíamos denominar feudal. Durante largo lapso temporal da história da humanidade (na Europa tal período cobre por volta do século IX ao século XV) o poder era compartilhado entre o rei e diversos senhores feudais, nobres proprietários de terras (barões, condes e outros), que exerciam seu poder sobre senhores feudais menores, bem como sobre plebeus e servos em suas terras (GILISSEN, 1986).

Sob tal organização social, econômica e política, o poder escalonava-se, sendo que os menores senhores feudais eram vassalos de senhores feudais mais poderosos, e assim sucessivamente, até a figura do rei ou monarca, teoricamente o senhor dos senhores, o soberano. Uns

dependiam dos outros em virtude de laços de fidelidade e proteção militar recíprocos (GILISSEN, 1986).

O que se verificava no período histórico em referência era uma grande difusão do poder, sendo que cada senhor feudal era, na prática, soberano em seus domínios, exercendo o poder de estabelecer o direito, administrar o feudo e exercer a jurisdição (GILISSEN, 1986).

A ordem política, assim como a jurídica, revelava-se fortemente fragmentada, portanto, com vários inconvenientes (como a insegurança jurídica decorrente do pluralismo jurídico reinante). A fragmentação do poder político fragilizava a posição dos reis, tornando-os fortemente dependentes dos barões e outros senhores feudais importantes (casos da maior parte da história da Inglaterra e de reinos ibéricos como os de Leão e Aragão). A fragmentação da ordem jurídica, com concorrência de normas de diversas fontes concorrente (direito costumeiro, legislação real, direito feudal, direito canônico, direito romano), gerava insegurança jurídica e dificultava o comércio de bens (GILISSEN, 1986).

Estes fatores, entre outros, levarão ao surgimento de uma nova forma de sociedade politicamente organizada, atualmente predominante, a saber, o Estado moderno, forma típica de sociedade política da modernidade, dotada de características próprias que a distinguem de todas as formas anteriormente existentes, como se verá.

1.4. Estado: a sociedade política moderna e contemporânea[32]

O Estado, forma de organização política moderna, surge na Europa por volta do século XVI, embora haja alguma dissidência entre autores sobre o momento histórico preciso, e embora em diferentes lugares o Estado tenha surgido em diferentes momentos, em alguns mais cedo e em outros mais tardiamente.

A primeira coisa que se deve frisar é que o Estado é um dos diversos tipos de sociedades politicamente organizadas que já existiram. Ou seja, na esteira do desenvolvimento representado no tópico anterior pelos diversos tipos de sociedades politicamente organizadas pré-modernas (chefias, cidades-Estado, impérios e reinos), o Estado é uma nova forma de sociedade política, típica da modernidade e predominante na atualidade, distinta das formações políticas que o precederam.[33] Como ensina WEBER,

> "A uma associação de dominação denominamos associação *política*, quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens,

[32] BLUNTSCHLI distingue entre noção e ideia de Estado: "A noção de Estado determina a natureza e os caracteres essenciais dos Estados reais. A ideia de Estado mostra, no lampejo de uma perfeição ideal o modelo de Estado ainda não realizado, mas a ser atingido." (1871, p. 12). No âmbito da Teoria do Estado atual interessa a noção de Estado, que se traduz em conceitos ou definições que buscam descrever os Estados históricos, reais, e não suas idealizações.

[33] José Joaquim Gomes CANOTILHO afirma ser o Estado uma "forma histórica de organização jurídica do poder dotada de *qualidades* que a distinguem de outros 'poderes' e 'organizações de poder'". CANOTILHO, 2003, p. 89. Jorge MIRANDA observa que "o Estado é um caso histórico de existência política e esta, por seu turno, uma manifestação do social, qualificada ou específica." MIRANDA, 2004, p. 22. KROPOTKIN, por sua vez, afirma que "o Estado não é senão uma das formas revestidas pela Sociedade no decorrer da história. KROPOTKIN, 2000a, p. 9.

> dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação de coação *física* por parte do quadro administrativo. Uma *empresa* com caráter de *instituição* 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.". (WEBER, 2004, p. 34).[34]

As associações políticas em geral, e os Estados em particular, são inconfundíveis com outros tipos de associações que exercem outros tipos de poder, na medida em que apenas os primeiros se baseiam na ameaça ou aplicação da coação física, como visto, diversamente das últimas. Nesse sentido, para ilustrar, cabe lembrar a distinção weberiana entre associações de dominação políticas e associações de dominação hierocráticas:

> "Uma associação de dominação denomina-se associação *hierocrática* quando e na medida em que se aplique a coação psíquica, concedendo-se ou recusando-se bens de salvação (coação hierocrática). Uma *empresa hierocrática com caráter de instituição* é denominada *igreja* quando e na medida em que seu quadro administrativo pretenda para si o *monopólio* da legítima coação hierocrática." (WEBER, 2004, p. 34).

Assim, é inegável que uma igreja exerça poder sobre seus membros, mas trata-se de um poder distinto, baseado em uma coação psíquica, normalmente na crença de que o descumprimento de seus preceitos redundará na condenação eterna, por exemplo, mas não na coação física ou em sua ameaça, típica da sociedade política e monopolizada pela sociedade estatal, como se verá.

---

[34] E, complementarmente, define-se weberianamente a ação politicamente orientada como "uma ação social, e especialmente a de uma associação é 'politicamente orientada', quando e na medida em que tenha por fim a influência da direção de uma associação política, particularmente a apropriação ou expropriação, a nova distribuição ou atribuição de poderes governamentais [de forma não violenta]. WEBER, 2004, p. 34.

A sociedade política de tipo estatal surge, historicamente, a partir da dissolução da organização do poder típica do mundo feudal, já mencionada aqui. Origina-se, assim, de um processo de concentração de poder nas mãos dos monarcas europeus, que lutam contra o poder da nobreza, da Igreja, das cidades e do Sacro Império Romano-Germânico (VAN CREVELD, 2004). Não por acaso a primeira forma de Estado moderno consiste nas monarquias absolutistas, caracterizadas exatamente pela concentração de todo o poder nas mãos do monarca, frutos da vitória dos reis sobre aqueles centros rivais de poder.

O poder político, outrora disperso entre monarca, os senhores feudais e igreja, além de limitado pela autonomia das cidades e reivindicado pelo Sacro-Império Romano-Germânico, passa a ser gradualmente concentrado nas mãos do monarca, que se torna soberano.[35]

O processo de surgimento do Estado moderno prende-se a mudanças históricas complexas e disputas do poder entre diversos grupos sociais, portanto (VAN CREVELD, 2004). Por meio de vários expedientes os monarcas acabaram por conseguir expropriar o poder político de grupos sociais que o exerciam durante a Idade Média (nobreza e clero), e reduzir autonomias e imunidades (cidades), abrindo caminho para o advento do Estado como o conhecemos.

A administração pública e a administração da justiça, anteriormente delegadas pelo menos parcialmente aos senhores feudais, passam a ser profissionalizadas, surgindo uma **burocracia** assalariada pelos cofres reais

[35] Posteriormente será examinada a noção de soberania e a relação entre o surgimento dessa noção moderna com o aparecimento do absolutismo.

e dependente unicamente dos reis (GILISSEN, 1986). Isso é possível devido aos avanços na cartografia, que permitiu definir melhor o território dos reinos, ao aperfeiçoamento dos censos e da organização tributária, que permitiu aos monarcas romperem os laços de dependência para com os senhores feudais (VAN CREVELD, 2004).

Além da criação de uma burocracia, o desenvolvimento da tributação e do controle financeiro dos reinos permitiram a criação de grandes exércitos reais permanentes e assalariados pelos cofres da Coroa, emancipando os monarcas da dependência militar para com a nobreza.

A jurisdição passou, igualmente, a ser concentrada na Coroa, que a exercia mediante órgãos especialmente criados para tanto. Perde importância o direito consuetudinário, até então fonte principal do direito, tomando seu lugar, gradualmente, o direito criado pelo soberano por meio de legislação (GILISSEN, 1986).[36]

Estas e outras mudanças vão abrindo caminho para o surgimento das monarquias absolutistas, nas quais o monarca possuía o poder de criar o direito, administrar o reino e exercer a jurisdição, com exclusividade, ou seja, titularizava e exercia o que atualmente se denominaria de funções legislativa, executiva e judicial.

Posteriormente, de maneira gradual, passa-se a distinguir a pessoa física ou natural do monarca da própria organização política, surgindo

[36] Ensina GILISSEN (1986) que é a partir do século XVI que se inverte a importância dos costumes e da legislação como fonte do direito, sendo os primeiros superados pela segunda, que cada vez mais irá representar a fonte exclusiva ou principal do direito. Tal processo está claramente associado com o surgimento do absolutismo e do Estado moderno. Paolo GROSSI chama a tendência ao monopólio estatal da produção do direito de "absolutismo jurídico", fenômeno este associado ao positivismo (GROSSI, 2010).

assim o conceito moderno de Estado, compreendido como pessoa jurídica separada e inconfundível com a pessoa física (natural) do governante ou dos governantes.[37] Este será um traço distintivo essencial do Estado moderno para com outras sociedades políticas, pois como ensina VAN CREVELD, "o pensamento pré-moderno foi incapaz de conceber o Estado como entidade jurídica distinta das autoridades e dos cidadãos" (2004, p. 82).[38] Observa este autor que

> "(...) O Estado, sendo distinto tanto de seus membros quanto de seus regentes, é uma corporação, assim como universidades, sindicatos e igrejas, entre outras coisas. À semelhança de qualquer corporação, também tem diretores, funcionários e acionistas. É corporação, sobretudo no sentido de que possui uma *persona* jurídica própria[39], o que significa que

[37] E com os cidadãos ou súditos, individual ou coletivamente, como observa CARRÉ DE MALBERG: "Partindo de uma primeira concepção, a noção de personalidade do Estado significaria que a organização estatal de um povo tem por efeito dar nascimento a um ser jurídico inteiramente distinto não apenas dos indivíduos *ut singuli* que compõem a nação, mas também do corpo nacional dos cidadãos." (MALBERG, 1920, p. 11).

[38] Trata-se da distinção já esboçada (mas não plenamente desenvolvida) nas cidades-Estado entre o órgão da comunidade e a pessoa que se encontra temporariamente investida nele. Esse é um dos traços fundamentais que evidenciam a especificidade da sociedade política de tipo estatal de todas as demais formações políticas pré-modernas. Como ensina VAN CREVELD, "durante a maior parte da história, e em especial da pré-história, existia governo, mas não Estados; na verdade, a ideia do Estado como corporação (em vez de um mero grupo, assembleia ou comunidade de pessoas reunidas que vivem sob um conjunto de leis comuns) era desconhecida. Surgindo em civilizações tão distantes entre si quanto Europa e Oriente Médio, América do Sul e Central, África e leste da Ásia, essas comunidades políticas anteriores ao Estado eram variadíssimas – ainda mais porque se desenvolviam umas das outras, interagiam entre si, conquistavam umas às outras e se fundiam para produzir uma variedade infindável de formas, a maioria delas híbridas." (VAN CREVELD, 2004, p. 2).

[39] "A subjectivação ou personificação do Estado obedece a uma dupla finalidade: de racionalização e de acentuação da subordinação à norma jurídica." (MIRANDA, 2004, p. 39). Não há duvidas razoáveis sobre a personalidade jurídica do Estado atualmente. Ao discutir o tipo de pessoa jurídica constituída por este, DABIN pondera: "Destinado 'à empresa do bem público', o Estado se coloca na categoria das *sociedades*. Não poderia assimilar-se ao tipo da *fundação*. Com efeito, o que caracteriza a fundação é que a obra estabelecida pelo fundador é administrada por homens de confiança sem nenhuma

> tem seus direitos e deveres e pode realizar diversas atividades *como se* fosse uma pessoa de carne e osso. As diferenças ente o Estado e as outras corporações são, em primeiro lugar, o fato de que ele as autoriza todas, mas só é autorizado (reconhecido) por outros de sua espécie; em segundo lugar, o fato de que certas funções (conhecidas coletivamente como atributos da soberania) estão reservadas somente a ele; e, em terceiro lugar, de que exerce essas funções sobre determinado território, dentro do qual sua jurisdição é tanto exclusiva quanto abrangente." (VAN CREVELD, 2004, p. 1).[40]

Esclarece BLUNTSCHLI sobre a personificação jurídica do Estado que

> "O reconhecimento dessa personalidade é tão importante no Direito Público quanto no Direito das Gentes ou no Direito Privado. Um pessoa, na linguagem do direito, é um ser dotado de vontade que é capaz de adquirir direitos, criá-los, possuí-los. O Estado é uma pessoa público-jurídica por excelência (BLUNTSCHLI, 1877, p. 17).

A concepção do Estado como pessoa jurídica é importante em diversos aspectos. Um deles é que, ao distinguir a pessoa física ou natural

---

participação, nem ativa nem passiva, dos beneficiários ou destinatários. Contrariamente, os indivíduos, beneficiários da obra do Estado, são chamados a colaborar em sua organização primeiro, por meio do imposto, do serviço militar, eventualmente pelo exercício do direito eleitoral...; em seu funcionamento, após, pela obediência às leis e às ordens da autoridade." (DABIN, 2003, p. 34). Portanto, uma das formas de se conceber o Estado é exatamente como um tipo (peculiar) de associação, o que redundará no conceito de Estado-comunidade, Estado-coletividade ou Estado-sociedade, como se verá adiante.

[40] "O problema do Estado como uma pessoa jurídica, isto é, como sujeito agente de deveres e direitos é, no essencial, o mesmo problema que se põe para a corporação como pessoa jurídica. Também o Estado é uma corporação, isto é, uma comunidade que é constituída por uma ordem normativa que institui órgãos funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho, órgãos esses que são providos na sua função mediata ou imediatamente." (KELSEN, 2003, p. 321). Ressalve-se que o Estado moderno surge (sob a forma das monarquias absolutistas) como sociedade de poder personalizado, na medida em que se concebe o monarca como titular do poder, mas paulatinamente vai se transformando em uma sociedade de poder institucionalizado.

do "soberano" (governante) do Estado e seus órgãos, surge gradualmente a possibilidade de responsabilização jurídica do Estado e de seus agentes por danos causados aos súditos ou cidadãos, por exemplo, outrora afastada pela ideia absolutista de que o soberano é imune e não responde pelos danos causados a quem quer que seja (isso será explorado adequadamente no capítulo que trata dessa temática).[41]

A **institucionalização** do poder é um aspecto essencial a ser compreendido sobre o Estado moderno, que além de tratar-se de uma sociedade politicamente organizada – distinguindo-se, assim das sociedades de poder difuso ou apolíticas – é, também, uma sociedade de poder institucionalizado, isto é, **não-personalizado**, como já mencionado (distinguindo-se, assim, portanto, de sociedades políticas como as chefias):

> "As duas perspectivas sobre o Estado que a experiência (ou a intuição) revela – o Estado-sociedade (ou Estado-colectividade) e o Estado-poder

[41] "O Estado pode, de resto, ser configurado ele próprio como um *sujeito de direito*, como uma *pessoa coletiva*. Hoje em dia, todos os Estados reconhecidos são pessoas de direito internacional e a maioria deles goza também de personalidade jurídica nas relações internas, embora, para o efeito e conforme se disse, frequentemente se personalize apenas, para o plano interno, o Estado-administração." (CAETANO, 2009, p. 141). Sobre a concepção do Estado como pessoa jurídica, cabe recordar a célebre crítica de KELSEN: "Quando a teoria tradicional do Direito e do Estado contrapõe o Estado ao Direito como uma entidade diferente deste e, apesar disso, o afirma como uma entidade jurídica, ela estrutura esta sua ideia considerando o Estado como sujeito de deveres jurídicos e direitos, quer dizer, como pessoa, atribuindo-lhe ao mesmo tempo uma existência independente da ordem jurídica. (...) O Estado deve ser representado como uma pessoa diferente do Direito para que o Direito possa justificar o Estado quando é pressuposto como uma ordem essencialmente diferente do Estado, oposta à sua originária natureza, o poder, e por isso mesmo reta ou justa em um sentido qualquer. Aqui o Estado é transformado de um simples fato de poder, em Estado de Direito, que se justifica pelo fato de fazer o Direito. Do mesmo passo que uma legitimação metafísico-religiosa do Estado se torna ineficaz, impõe-se a necessidade de esta teoria do Estado de Direito se transformar na única possível justificação do Estado." (KELSEN, 2003, 315-316).

> (ou Estado-governo ou Estado-aparelho) – não são senão dois aspectos de uma mesma realidade; assim como a institucionalização, sinal mais marcante do Estado no cotejo das sociedades políticas anteriores de poder difuso ou de poder personalizado, corresponde fundamentalmente a organização. O Estado é a institucionalização do poder, mas esta não significa apenas a existência de órgãos, ou seja, de instituições com faculdades de formação de vontade; significa também organização da comunidade, predisposição para os seus membros serem destinatários de comandos vindos dos órgãos do poder." (MIRANDA, 2004, p. 25).

A institucionalização, traço característico do Estado, como se vê, também se encontra relacionada à criação de **órgãos**, entendidos estes como centros de formação e de manifestação da vontade do Estado. Toda pessoa jurídica (e o Estado é uma pessoa jurídica como as associações e as empresas, embora com características especiais), não gozando de existência real (empírica), necessita de órgãos que exteriorizem sua "vontade", praticando atos e desempenhando suas funções.

Desse modo, quando um representante do Estado, seja em virtude de ser detentor de mandato eletivo ou de um cargo em virtude de nomeação ou concurso público age, no âmbito das suas atribuições e com base na legislação, o ato que pratica é atribuído ou **imputado** ao Estado. Isto é, tal ato, embora praticado pela pessoa natural (que funciona como órgão do Estado) distinta do Estado, pessoa jurídica que é, mas que atua como representante deste, reputa-se praticado pelo próprio Estado, gerando direitos e deveres para este, e não para a pessoa natural que o praticou na condição de mero órgão.[42]

[42] "Na atribuição da conduta de determinado indivíduo à comunidade do Estado, constituída pela ordem jurídica, exprime-se apenas que esta conduta se encontra definida, na ordem jurídica que constitui o Estado, como pressuposto ou consequência. (...) Se se analisa o uso lingüístico em questão, quer dizer, se se procura determinar sob que

A organização e a institucionalização, que significa, ao mesmo tempo, despersonalização do poder (que deixa de ser atributo da pessoa do monarca ou de um líder político qualquer) e, simultaneamente, personificação do Estado (que passa a ser sujeito de direitos e deveres), são características marcantes essenciais do Estado.

Para além disso, convém observar que o Estado possui uma miríade de definições, sendo que todas costumam ser capazes de destacar aspectos importantes do referido objeto de estudo mas, ao mesmo tempo, possuem limitações ou defeitos que precisam ser supridos ou contornados, dada a impossibilidade de uma conceituação ou definição completa ou perfeita. Em uma definição preliminar, com base no pensamento de Max WEBER, seria possível definir Estado como **o monopólio da violência física legítima** (WEBER, 2004).[43]

Tal definição sintética tem o condão de ressaltar aquela nota essencial do poder político na modernidade, já abordada anteriormente, qual seja, o exercício exclusivo da autoridade ou violência física legítima. Com efeito, o nascimento do Estado moderno, processo de concentração do poder, como visto, implica a expropriação dos estamentos (nobreza, e

---

pressupostos são atribuídas ao Estado, na linguagem do Direito, certas funções definidas pela ordem jurídica nacional, quando se diz que o Estado realiza – através de um determinado indivíduo, como seu órgão – uma determinada função, verifica-se que, em geral, uma função definida pela ordem jurídica só é atribuída ao Estado, somente é considerada como função do Estado, se é exercida por um indivíduo funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho e designado para essa função em conformidade com a mesma ordem jurídica." (KELSEN, 2003, pp. 322 e 324).

[43] No mesmo sentido inúmeros autores, como Marcello CAETANO: "o Estado é primeiro que tudo uma sociedade organizada para a concentração e o emprego regrado dos meios coercitivos" (CAETANO, 2009, p. 145).

clero especialmente) da possibilidade de utilizar legitimamente a violência física, e, portanto, de exercer poder político.

Assim, a definição do Estado (moderno) como monopólio da violência física legítima[44] parece aceitável, pois como visto, na modernidade o Estado passa a ser cada vez mais a única organização social à qual é reconhecido o direito de exercer legitimamente a coação e usar a força (WEBER, 2004), sendo absolutamente excepcionais as situações em que tal exercício é deferido a agentes não estatais, conforme estabelecido pelo próprio Estado.[45]

Este processo de monopolização da força pela sociedade política moderna passa por diversos aspectos. De um lado, o Estado passa a concentrar em si os meios materiais necessários ao exercício da violência física (exército, política, arsenais, tribunais e prisões) (WEBER, 2004) e, ao mesmo tempo, a proibir cada vez mais a violência privada (vedação ao porte de armas por nobres e plebeus, vedação de exércitos particulares ou milícias, criminalização da rixa, lesões corporais, homicídio, entre outras).

---

[44] Recorde-se, no particular, o pensamento de DUGUIT: "Por este caminho, nós somos levados ao elemento essencial do Estado: a superioridade em força. Ela pode ser material ou moral; mas mesmo quando ela não é senão moral, ela sempre se traduz como uma capacidade de compulsão. Não há diferenciação entre governantes e governados senão quando os governantes podem, de fato, impor compulsoriamente sua vontade aos governados. Há diferenciação entre governantes e governados sob esta única condição, e consequentemente, sob esta única condição, há um Estado" (DUGUIT, 1918, p. 51).

[45] Situações em que os particulares estão autorizados a utilizar a força (violência) pelo direito criado pelo Estado são completamente excepcionais e residuais sob os Estados modernos e contemporâneos. Trata-se de situações como a legítima defesa ou o estado de necessidade, que, exceções que são, não devem ser confundidas com a regra geral, que é a vedação do uso da força na sociedade. Nesse sentido, ainda que o Estado não consiga monopolizar completamente o uso da força na sociedade, considera-se que apenas ele pode autorizar o seu uso, por meio do direito, que prevê hipóteses, condições, procedimentos, órgãos competentes e limites para o uso da força ou violência na sociedade (BOBBIO, 2006).

De outro lado, cada vez mais o Estado passa a estabelecer o direito por meio de leis editadas pelo rei ou por parlamentos, e a exercer jurisdição compulsória por meio de tribunais que julgam em nome e sob a autoridade da Coroa (obviamente é um processo gradual e complexo, que não ocorre repentinamente e de uma vez e que conhece avanços e retrocessos).

De todo modo, gradualmente passa a caber apenas ao Estado o poder de estabelecer o direito e de exercer a jurisdição, sendo tais faculdades cada vez mais retiradas daqueles que anteriormente o exerciam (nobres e igreja, notadamente) [46].

Assim, a legislação gradualmente suplanta o direito consuetudinário como fonte do direito, especialmente a partir do século XVI, e as jurisdições dos senhores feudais e da igreja são reduzidas em favor da jurisdição real ou régia (GILISSEN, 1986). O direito e a jurisdição se oficializam, se publicizam e se estatizam.

No final deste processo, surge o Estado absolutista, marcado, como dito, pela concentração do poder nas mãos do monarca, que estabelece as leis, governa e julga, diretamente ou por meio de subordinados, encontrando-se, ele mesmo, acima da legalidade, e sendo a lei considerada como mero reflexo de sua vontade.[47]

---

[46] A expansão da jurisdição régia ou real se faz à custa da redução das jurisdições senhoriais e eclesiásticas. GILISSEN, 1986.

[47] Pensamento que se traduz em brocardos latinos muito conhecidos e repetidos, como o de que *princeps legibus solutus est* (o príncipe ou monarca não se encontra vinculado pela lei) e o de que *quod princeps placuit legem habet vigorem* (o que agrada ao príncipe a lei faz vigorar). Também o princípio da imunidade do rei e do Estado firma-se sob o absolutismo, representado por brocardos como "*The king can't do wrong"*, o que somente mais tarde será superado, para dar lugar à responsabilização do fisco ou do Estado.

A definição sintética acima, embora ressalte um aspecto de importância central para a compreensão do Estado moderno (o monopólio da autoridade ou do uso legítimo da força[48]) pode e deve ser complementada por outras, pois o Estado constitui um fenômeno complexo e multifacetado, cuja compreensão exige esforço. O próprio WEBER, de uma perspectiva mais analítica, define Estado como

> "(...) aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o território, faz parte da qualidade característica – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer a coação física na medida em que o Estado o permita.[49] Este é considerado a única 'fonte' do 'direito' de exercer coação." (WEBER, 2004b, p. 525-526).[50]

Aqui o Estado continua a ser definido como a entidade detentora do monopólio da violência física legítima (traço essencial), mas aparecem,

---

[48] A autoridade, no pensamento weberiano, consiste na força legitimada. A legitimação é um processo de conversão da violência em autoridade e pode ter vários fundamentos. Um dos mais importantes fundamentos da legitimação na atualidade é a denominada legitimação legal-racional, baseada na crença na validade de leis que estabelecem quem são os órgãos autorizados a valerem-se legitimamente da força em uma sociedade. Daí que a concentração do poder de estabelecer o direito em mãos do Estado seja tão relevante.

[49] De fato é difícil afirmar que o exercício da violência legítima seja completamente proibido a outros entes que não o Estado. O que se verifica é a proibição generalizada do uso da violência, que é criminalizado, inclusive (figuras penais como as do homicídio, lesões corporais, richas e congêneres), e a autorização apenas excepcional do uso da força por particulares ou por organismos sociais distintos do Estado, em figuras como a legítima defesa, por exemplo.

[50] Weber afirma ser impossível, de um ponto de vista sociológico, definir o Estado (ou qualquer outra associação política) a partir daquilo que ele faz, dada a multiplicidade das atividades desenvolvidas pelos mesmos ao longo da história. Assim, o recurso restante é o do meio específico utilizado pelo Estado como associação política, a coação (meio este que não precisa ser o único nem o normal, mas que é sempre exclusivo) (WEBER, 2004b).

adicionalmente, alguns elementos que costumam ser apontados pela maioria dos autores como necessários à existência do Estado, embora haja discussão sobre tratar-se de elementos integrantes do Estado ou meras condições de existência deste, a saber: **território**, **povo** e **soberania** (ou **poder político**).

Estes elementos serão estudados pormenorizadamente em capítulo sucessivo, mas cabe frisar, desde logo, ser predominante na atualidade a teoria que concebe que o elemento humano (povo, população, nação ou equivalente), o elemento geográfico (território) e o elemento político (poder, soberania ou independência) são os elementos essenciais para a caracterização deste tipo de sociedade política. Sem a coexistência destes elementos não se pode caracterizar o tipo de sociedade política denominada de Estado.

Diversos autores, com variações menores ou maiores, aderem a definições similares de Estado, o que pode revelar as constantes em que se deve focar a atenção para compreender tal complexo objeto de estudo. Assim, Marcello CAETANO o define como

> "um povo fixado num território, de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias à vida colectiva e imponham a respectiva execução." (CAETANO, 2009, p. 122).

Note-se que os elementos humano, territorial e político, que já aparecem na definição de WEBER, aqui reaparecem, com alguns elementos e matizes adicionais. A criação de órgãos (organização conexa à institucionalização que é característica do Estado, como visto) é

evidenciada pelo autor português. Além disso, tal criação se faz por autoridade própria, e não com base em nenhum tipo de autoridade superior, o que traduz o **caráter originário** (não derivado) do poder estatal, que se traduz normalmente em conceitos como o de soberania, examinado adiante. CARRÉ DE MALBERG, por sua vez, assim define o Estado:

> "Levando em conta os diversos elementos proporcionados pela observação dos fatos, poder-se-ia então definir cada um dos Estados *in concreto* como uma comunidade de homens fixada sobre um território próprio e possuidora de uma organização da qual resulta para o grupo em questão em suas relações com seus membros um poder superior de ação, de comando e de coerção." (MALBERG, 1920, p. 7).[51]

O **elemento jurídico** (que é, em última análise, emanação do poder político) também surge, na medida em que se faz referência à criação do direito (que, como já mencionado, a partir da modernidade tende a ser monopolizada pelo Estado) e sua aplicação (que igualmente tende a constituir exclusividade estatal sob o Estado moderno, por implicar a coação).[52]

---

[51] E, mais adiante, discorrendo sobre a origem da estatalidade: "O Estado é uma formação resultante de que, no seio de um grupo nacional fixado em um território determinado, existe um poder superior exercido por certas pessoas ou assembleias sobre todos os indivíduos que se encontram nos limites desse território." (MALBERG, 1920).

[52] Immanuel KANT frisa em seu conceito de Estado a presença do direito: "Uma cidade (*civitas*) é a reunião de um número maior ou menor de homens sob as leis do direito" (KANT, 1962, p. 162). Jorge MIRANDA também reflete sobre as relações entre Estado e direito: "O Estado é comunidade e poder *juridicamente* organizados, pois só o Direito permite passar, na comunidade, da simples coexistência à coesão vivencial e, no poder, do facto à instituição. E nenhum Estado pode deixar de existir sob o Direito, fonte de segurança e de justiça, e não sob a força ou a violência. No entanto, o Estado não se esgota no Direito – assim como o Direito não se reduz simplesmente a forma de Estado. É, sim, *objecto* do Direito, e, apenas enquanto estruturalmente diverso do Direito, pode

Georg JELLINEK[53], por muitos considerado o pai da Teoria Geral do Estado, desenvolve a célebre concepção da dupla natureza do Estado, que frisa a ambivalência do mesmo, sustentando ser ele, ao mesmo tempo, realidade sociológica e jurídica (JELLINEK, 2000), e considerando não ser possível compreende o fenômeno da estatalidade completamente abordando apenas um dos aspectos. Formula, assim, dois conceitos de Estado, um sociológico, outro jurídico. Seu conceito sociológico de Estado é formulado sinteticamente ao da seguinte maneira:

> "O Estado é a unidade de associação dotada originariamente de poder de dominação, e formada por homens assentados em um território." (JELLINEK, 2000, p. 194).

O Estado aqui aparece como associação humana territorial ou sedentária que atua como unidade e que detém um poder político não derivado de nenhuma fonte. Tal conceito, embora fundamental para a compreensão do Estado, não é suficiente, devendo ser complementado pelo conceito jurídico:

> "Como conceito de direito é, pois, o Estado, a corporação formada por um povo, dotada de um poder de mando originário e assentada em determinado território; ou, para aplicar uma expressão muito utilizada,

---

ser a ele submetido, por ele avaliado e tornado legítimo" (MIRANDA, 2004, p. 26). Diverge, assim, MIRANDA, de concepções como a de KELSEN, para quem o Estado e o direito seriam uma única coisa, como se verá adiante.

[53] JELLINEK (2000) arrola em sua Teoria Geral diversos grupos de teorias sobre a natureza do Estado que aqui não poderão ser examinadas. São elas as que consideram o Estado como mero fato, como uma condição ou situação, como povo, como autoridade, como organismo natural (todas enfatizando os aspectos objetivos), como organismo ético-espiritual, como unidade coletiva de associação (todas enfatizando os aspectos subjetivos) e como conceito jurídico.

> uma corporação territorial dotada de um poder de mando originário." (JELLINEK, 2000, p. 196).

Ao definir o Estado como corporação de um povo JELLINEK contempla os elementos jurídicos essenciais para o correto entendimento da entidade estatal. Corporação aqui é empregada no sentido de uma associação juridicamente personificada, ou seja, de uma pessoa jurídica (peculiar), dotada de personalidade e capacidade jurídica, capaz de titularizar direitos e deveres distintos de cada um de seus membros. Além disso, o elemento humano aqui ganha concreção, ao ser definido como povo, cujo sentido se explorará adiante. A territorialidade e o caráter originário (não derivado e não subordinado) do poder estatal também são contemplados na definição do autor alemão.[54]

Concepção, radicalmente diversa, construída para contestar a tese de JELLINEK, é a concepção normativista, que tem seu representante máximo em Hans KELSEN, que concebe o Estado como mera personificação jurídica do ordenamento jurídico, sustentando, assim, a polêmica tese de que o Estado e o direito são uma mesma coisa:

> "Desta forma, o Estado, cujos elementos essenciais são a população, o território e o poder, define-se como uma ordem jurídica relativamente centralizada, limitada no seu domínio espacial e temporal de vigência,

[54] No mesmo sentido é a lição de ESMEIN: "O Estado é a personificação jurídica de uma nação: é o sujeito e o suporte da autoridade pública. O que constitui o direito de uma nação é a existência, nessa sociedade de homens, de uma autoridade superior às vontades individuais. Essa autoridade, que naturalmente não reconhece poder superior ou concorrente quanto às relações que ela governa, chama-se soberania." (ESMEIN, 1914, p. 1). CARRÉ DE MALBERG, por sua vez, designa o Estado, ao enfatizar os aspectos jurídicos, como pessoa coletiva e pessoa soberana (MALBERG, 1920).

> soberana ou imediata relativamente ao Direito internacional e que é, globalmente ou de um modo geral, eficaz." (KELSEN, 2003, p. 321).

Apesar do renome a da importância de KELSEN como teórico, e apesar da sofisticação lógica de sua visão, parece inequívoco que tal visão é inviável, na medida em que se revela reducionista do Estado, por ser tal fenômeno irredutível à mera personificação do ordenamento jurídico. Tal concepção, de resto, é rejeitada pela maioria dos autores que se dedicam ao estudo da estatalidade.

Não é nosso objetivo aqui aprofundar a discussão sobre as divergências teóricas de diversos autores quanto à natureza do Estado. Para além de tais controvérsias, interessa mais para o objetivo da presente obra compreender o Estado em sua especificidade histórica e em sua complexidade atual, e, para isso, algumas questões devem ser examinadas.

Ou seja, de tudo quanto foi analisado até aqui, pode-se sintetizar que o Estado moderno, forma de sociedade política surgida na modernidade e predominantes deste então[55], é caracterizado pelo monopólio da violência física legítima (como mero meio para a consecução de seus fins) e pela presença simultânea de requisitos mínimos territoriais, humanos e políticos.

A noção de Estado será aperfeiçoada gradualmente ao longo da obra, de modo que uma visão mais completa somente se delineará ao longo dos vários capítulos. Neste momento, após tais considerações preliminares e conceituações provisórias, algumas observações

[55] "Inicialmente pode-se definir o Estado, de um ponto de vista formal, como o agrupamento político por excelência." (DABIN, 2003, p. 9).

terminológicas e algumas distinções adicionais se fazem necessárias e suficientes.

Primeiramente deve-se observar que a expressão Estado é equívoca ou plurívoca, ou seja, possui e possuiu historicamente diversos significados possíveis.[56] Em outras palavras, há variações no significado da palavra, que precisam ser compreendidas.

Observe-se primeiramente haver autores que reservam a expressão Estado para se referir à organização política de tipo moderno que surge na Europa por volta do século XVI e que possui as características que aqui estão a ser estudadas, designando as sociedades políticas pré-modernas por outras denominações (chefias, cidades-Estado, impérios, reinos). Esta é, evidentemente, a abordagem aqui adotada.

Outros utilizam a expressão Estado para se referir tanto às sociedades políticas modernas e contemporâneas quanto às sociedades políticas pré-modernas. Assim, tais autores falam de "Estado antigo", "Estado moderno" e, alguns, até mesmo em "Estado medieval" (cuja existência é muito controvertida).[57]

---

[56] "Em si mesma, a palavra *Estado* (*status,* situação) não dá nenhuma luz. No século XVI, Jean BODIN fala de "*Estat*" tanto no sentido de "república" como de regime ou forma de governo (monarquia, 'estat aristocratique', 'estat populaire'." (DABIN, 2003, p. 9).

[57] Assim ocorre em um autor de maior magnitude, considerado fundador da Teoria do Estado, Georg JELLINEK. Assim, como constata DUGUIT: "Em seu sentido mais geral, a palavra *Estado* designa toda sociedade humana na qual existe uma diferenciação política, uma diferenciação entre governantes e governados, de acordo com uma expressão consagrada, a autoridade política. As tribos da África central, que obedecem a um chefe tanto quanto as grandes sociedades europeias, que possuem um aparelho governamental inteligente e complicado. Mas é preciso dizer que a palavra *Estado* é reservada para designar as sociedades nas quais a diferenciação política atingiu certo nível." (DUGUIT, 1918, pp. 14-15). No primeiro sentido, Estado significa simplesmente sociedade política. No segundo sentido, significa sociedade política de tipo moderno.

A despeito disso, parece ser imprópria a utilização da palavra Estado para designar sociedades políticas pré-modernas, pois a expressão surge na modernidade (com MAQUIAVEL) e passa a designar a forma de sociedade política predominante da modernidade até a atualidade. Desse modo, sua utilização para designar sociedades políticas da Antiguidade ou medievais além de ser anacrônica, pode induzir em erro, pois se trata de sociedades políticas dotadas de características muito distintas, como visto.[58]

Deste modo, aqui se adota a expressão Estado em um sentido mais restrito, de Estado moderno, distinto e inconfundível (embora indissociável historicamente) das formas de sociedades políticas que o precederam. Sustenta-se que Estado em sentido próprio é apenas a sociedade política tipicamente moderna e contemporânea, e que a utilização da palavra Estado para designar as sociedades políticas pré-modernas é o que se pode designar como utilização o sentido impróprio da expressão.

Convém observar que a palavra Estado possui diferentes acepções que precisam ser aclaradas. Jorge MIRANDA observa existirem as acepções que denomina de Estado-sociedade (ou coletividade) e Estado-poder (Estado-governo ou Estado aparelho) (MIRANDA, 2004, 25).

Assim, como ensina o constitucionalista português, o Estado por vezes é concebido como a própria sociedade, entendido assim como espécie de associação humana ou corporação. O que existe quando se

[58] Além disso, o "Estado medieval" é o mais contestado, pois dada a fragmentação do poder político nas sociedades medievais, especialmente no período feudal, é bem difícil conceber a presença de algum tipo de Estado.

utiliza a noção de Estado neste sentido (Estado-sociedade ou Estado-coletividade) é uma discussão se o Estado e a sociedade são a mesma coisa, vista por ângulos diferentes, ou se Estado é apenas um aspecto da sociedade.[59]

De outro lado, o Estado por vezes é concebido como Estado-poder, Estado-governo ou Estado-aparelho, e, neste sentido, é visto de maneira mais restrita do que a concepção anterior, pois passa a ser compreendido não como a própria associação política mais ou menos identificada com os membros da sociedade ou boa parte deles (nacionais ou eleitores, por exemplo), mas como correspondente ao conjunto de órgãos que representam a comunidade e agem em seu nome, traduzindo-se em governantes (eleitos ou não), magistrados, burocracia, forças de segurança pública e congêneres.

É preciso estar atento, portanto, ao sentido em que se utiliza a expressão Estado, dada a diversidade de acepções da mesma. Muitas vezes, estando implícito o sentido em que a expressão Estado é utilizada,

[59] O anarquista KROPOTKIN, por exemplo, defende a distinção entre Estado e sociedade: "o Estado não é senão uma das formas revestidas pela Sociedade no decorrer da história. Como, pois, se pode confundir a *Sociedade*, que é uma coisa permanente, com o *Estado*, que é uma coisa acidental?" (KROPOTKIN, 2000a, p. 9). Em outra passagem o autor explicita melhor seu ponto de vista: "Há, como sabem, a escola alemã, que se vangloria em confundir o *Estado* com a *Sociedade*. Esta mesma confusão também se encontra nos escritos dos melhores pensadores franceses, os quais não podem conceber a sociedade sem a centralização estatal. (...) Raciocinar deste modo é ignorar completamente os progressos realizados nos domínios da história durante os últimos oitenta anos; é desconhecer que o homem, antes de sentir o peso do Estado, viveu em sociedade no decurso de milhares e milhares de anos; é olvidar que, na Europa, o Estado é de origem recente, visto que data, apenas, do século XVI; é esquecer, enfim, que os períodos gloriosos da humanidade foram aqueles em que as liberdades não tinham sido esmagadas pelo Estado, naqueles períodos em que as massas humanas vivam em comunas e federações livres." (KROPOTKIN, 2000a, p. 9).

será necessário examinar o contexto para entender a acepção com que é empregada.

A plurivocidade ou plurissignificação da palavra Estado é evidenciada também por Marcello CAETANO, que recorda que Estado pode significar a coletividade que possui poder político em nome próprio em determinado território (Estado em sentido amplo) ou a coletividade que possui poder político soberano em determinado território (Estado em sentido estrito) (CAETANO, 2009).[60]

Estes conceitos (Estado em sentido amplo ou estrito) são importantes e merecem ser aclarados. Em sentido estrito ou próprio, a palavra designa, como visto, uma comunidade política sedentária (poder, povo e território) independente de outras comunidades (soberana). Esta é a acepção mais correta da expressão, e designa o fenômeno que se está a estudar, a formação política típica da modernidade e da contemporaneidade.[61]

Outro aspecto característico da sociedade política moderna, e conexo à ideia de soberania ou independência (conceitos que serão examinados em maior profundidade no capítulo seguinte), é o fato de que

---

[60] "Num sentido amplo, designa a *colectividade que num determinado território possua em nome próprio o poder político* e abrangerá os Estados federados e os protegidos. Noutro sentido mais restrito, significará apenas a colectividade que no seu território possua o *poder político soberano*, o que excluirá aqueles." (CAETANO, 2009, p. 140). DUGUI utiliza a expressão em sentido amplo também na seguinte passagem: "em seu sentido mais geral, a palavra Estado designa qualquer sociedade humana na qual existe uma diferenciação política, uma diferenciação entre governantes e governados, a partir da expressão consagrada, de uma autoridade política." (DUGUIT, 1927, p. 14-15). Como se percebe, na acepção ampla referida pelo autor francês, Estado é sinônimo de sociedade política.

[61] São Estados em sentido próprio os quase 200 Estados soberanos ou independentes atualmente existentes, tais como o Brasil, os Estados Unidos da América, a Argentina, o Japão, o Canadá e todos os demais.

apenas o Estado em sentido próprio ou estrito é reconhecido como detentor de personalidade jurídica de direito internacional público e da correspondente capacidade jurídica de direito internacional público.

Isto significa que perante o Direito Internacional apenas o Estado em sentido estrito e próprio (soberano ou independente) é capaz de titularizar direitos e deveres, e de exercer direitos e contrair obrigações, no plano internacional, mas não o Estado em sentido amplo ou impróprio.

Este se caracteriza por ser uma coletividade territorial dotada de certo grau de poder político (normalmente designado de autonomia) e dotado de órgãos próprios e competências próprias (legislativas, governamentais e judiciais, normalmente), nos limites do território, mas privada de independência ou soberania e de personalidade e capacidade jurídica de Direito Internacional.

Os Estados neste sentido são normalmente parcelas autônomas (mas não independentes) integrantes de Estados soberanos, mas inconfundíveis com estes[62]. Tal temática será retomada e aprofundada no capítulo dedicado à organização territorial do Estado.

CAETANO chama a atenção, ainda, para o fato de que Estado por vezes designa, também, o sistema de órgãos da coletividade que exercem poder político em seu território (Estado-aparelho, como já visto) ou a

[62] São exemplos de Estados em sentido amplo ou impróprio os Estados membros de federações, como, por exemplo, os 26 Estados membros da República Federativa do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e os demais), os 16 *Länder* alemães (Bavária, Renânia-Palatinado, Alta-Saxônia, Baixa-Saxônia, Hessen e os demais), os 50 Estados norte-americanos (Texas, Illinois, Louisiana, Colorado, Virgínia, e os demais) ou os 26 cantões suíços (Zurique, Berna, Lucerna, Friburgo, Genebra, Jura e os demais). Outros territórios não-soberanos podem ser Estados em sentido impróprio (privados de soberania), como os sob tutela, sob protetorado ou sob administração fiduciária e em situações análogas, como se examinará adiante.

pessoa coletiva que tem por órgão o governo nas relações de direito interno (Estado pessoa jurídica) (CAETANO, 2009, p. 140.).

No intuito de continuar a construir uma concepção clara e adequada do fenômeno estatal, impõe-se compreender os traços característicos desta sociedade política. Jorge MIRANDA atribui alguns traços fundamentais do Estado moderno:

> "Confrontado com categorias afins, o Estado traz consigo *complexidade* de organização e de actuação – com cada vez maior diferenciação de funções, órgãos e serviços – *institucionalização do poder* – ou subsistência do poder como ideia para além de seus detentores concretos e actuais – e *autonomia* – ou formação de uma dinâmica própria do poder e do seu aparelho frente à vida social. Apresenta-se ainda através do *monopólio do uso legítimo da força* e de uma peculiar *sedentariedade* – ou enlace com certo território. E a isso se acrescentem no Estado moderno a interdependência com o *factor nacional*, a secularização ou *laicidade* dos fins prosseguidos e a concepção do poder em termos de *soberania*." (MIRANDA, 2004, p. 9).

Examinemos rapidamente estes aspectos. De todas as sociedades políticas examinadas neste capítulo, o Estado é a formação mais complexa. Correspondendo de certo modo à complexidade das sociedades modernas e contemporâneas nas quais surgem, o Estado é integrado por uma miríade de órgãos, com variadas funções e complexas inter-relações. Além disso, desempenha atividades do tipo mais variado, indo desde a defesa e a segurança pública até, em alguns casos, atividades de tipo empresarial. É necessário ter consciência dessa complexidade caso se deseje compreender adequadamente tal tipo de sociedade política, de caráter distinto de todas que a precederam.

A institucionalização já foi mencionada anteriormente e, como visto, é um dos traços distintivos do Estado moderno, sociedade de poder institucionalizado e não personalizado.

A autonomia é categoria que parece distinguir o Estado da sociedade, parecendo estar próxima da já mencionada noção de Estado-aparelho em lugar do Estado-comunidade. Como se depreende do pensamento de MIRANDA, a autonomia significa que os processos estatais de poder não se confundem nem se reduzem aos processos sociais de poder.

O monopólio do uso legítimo da força e a sedentariedade já foram devidamente examinados anteriormente. O fato nacional mencionado, por sua vez, vincula-se ao elemento humano (povo, população ou nação), inerente ao fenômeno estatal, e merece algumas considerações.

Uma ideia bastante difundida no ideário político é a ideia de autodeterminação dos povos (ou nações) e, neste sentido, formou-se uma concepção segundo a qual todo povo poderia tornar-se um Estado e, reversamente, que a todo Estado correspondesse (idealmente) apenas um povo.

De fato, no entanto, os Estados são plurinacionais em sua maioria, o que significa que são diversos os grupos étnicos, culturais, lingüísticos e de outra natureza que se encontram vinculados a um mesmo Estado.

Assim, a ideia decorrente do princípio das nacionalidades não corresponde a uma descrição fiel dos Estados modernos, uma vez que estes, em sua maioria, ao menos, são plurinacionais (possuem várias nações, no sentido sociológico ou antropológico do termo, entre suas

fronteiras). Do mesmo modo, existem nações que se encontram dispersas pelo território de dois ou mais Estados, o que evidencia a inexistência real (empírica) de correspondência entre sociedade política e nação.

De fato, como se verá melhor no capítulo seguinte ao se examinar o conceito de povo, o que existiu foi uma ideologia nacionalista que ajudou a consolidar os Estados modernos e contemporâneos, e que visava fortalecer o vínculo entre o elemento humano e o Estado.

A secularidade dos fins do Estado corresponde a um aspecto bem importante a ser compreendido sobre tais sociedades políticas. De fato, durante boa parte da história da humanidade, em inúmeras sociedades, preponderou uma mescla de poder religioso e poder secular (mundano).

Muitas sociedades políticas foram teocracias, sendo o chefe político ao mesmo tempo chefe religioso, cumulando poder secular e poder religioso, o que redundava muitas vezes em confusão de ambas as esferas.

O Estado moderno, no entanto, se afirma em grande medida por oposição e em disputa de poder com a Igreja e tende, assim, à secularidade nos fins por ele perseguidos e nas atividades por ele desenvolvidas.

Embora nem sempre o Estado moderno tenda à laicidade, compreendida como separação entre questões confessionais e questões seculares, existindo até hoje Estados confessionais – isto é, dotados de religião oficial –, no que diz respeito aos fins perseguidos historicamente pelos Estados e às atividades por eles desempenhadas para atingir tais fins, estes costumam ser exclusivamente ou predominantemente seculares ou

mundanos, e não confessionais ou religiosos.[63] Não por acaso, Jean DABIN ensina:

> "À coletividade de homens, de mesma nacionalidade ou não, estabelecidos sobre seu território e unidos por laços de solidariedade múltiplos, orgânicos uns e inorgânicos outros – coletividade que se pode denominar, se se deseja, nação, no sentido da sociedade e geral – o Estado acrescenta uma formação nova, unificadora e de certo modo superior, constitutiva de uma sociedade hierarquizada, que tem por fim específico um bem que se denomina público e, de maneira mais precisa (a partir da divisão cristã entre os dois poderes, espiritual e temporal) o *bem público temporal*." (DABIN, 2003, p. 33).

Independentemente da propriedade ou impropriedade em se falar na existência de uma finalidade ou fim buscado pelo Estado, e da discussão sobre o conceito de "bem comum" ou "bem público" (discussão a que se fará referência mais detalhada no próximo capítulo), há que se observar que as atividades estatais e os fins perseguidos de fato pelo Estado moderno (e contemporâneo) são, como dito, senão exclusivamente pelo menos predominantemente seculares ou temporais, e não seculares ou religiosos.

Portanto, este caráter secular dos fins ou das atividades estatais parece ser um traço importante para se compreender as sociedades políticas modernas, que muitas vezes são compreendidas exatamente por meio da contraposição entre autoridade religiosa e autoridade política.[64]

---

[63] É até por força do pensamento cristão que se opera a distinção entre questões seculares e questões confessionais, ficando as primeiras a cargo dos Estados e as segundas a cargo da igreja.

[64] O tema é, evidentemente, conexo ao problema da finalidade do Estado e, igualmente, ao seu caráter laico ou não.

Tudo quanto aqui foi dito sobre o Estado parece bastante satisfatório para sua compreensão preliminar, embora reclame ainda aperfeiçoamento e aprofundamentos a serem desenvolvidos nos capítulos sucessivos.

Por fim, convém frisar serem diversas as concepções possíveis acerca do Estado. Jorge MIRANDA, por exemplo, distingue as correntes idealistas e realistas – conforme o Estado seja concebido apenas como ideia ou como realidade empírica sensível –, correntes objetivistas e subjetivistas – conforme aquele seja concebido como realidade exterior ao homem ou como realidade preponderantemente subjetiva ou psicológica –, correntes atomistas e nominalistas – conforme se conceba o Estado como mero conjunto de indivíduos ou, contrariamente, como irredutível aos indivíduos que o integram –, correntes contratualistas e institucionalistas – conforme se conceba o Estado como produto da vontade ou como instituição, no sentido de uma ordem objetiva –, correntes monistas e dualistas – conforme se conceba o Estado como centro de poder ou como objeto do poder –, e, ainda, correntes normativistas e não-normativistas – conforme o Estado seja concebido como realidade normativa ou como realidade sociológica (MIRANDA, 2004, pp. 10-11).

CAPÍTULO 2

ORIGEM E JUSTIFICAÇÃO DO ESTADO

2.1. Origem das sociedades politicamente organizadas e do Estado.

Dois problemas fundamentais a serem enfrentados para a compreensão das complexas sociedades políticas denominadas Estados são o da origem e o da justificação das mesmas. Estes dois problemas, por vezes confundidos, devem ser tratados separadamente.

Embora no passado houvesse a possibilidade de uma intensa confusão entre ambos, atualmente tal confusão parece não mais se justificar. Do mesmo modo, embora teorias ou doutrinas justificadoras do Estado tradicionais tendam a apresentar-se em linguagem que busca aparentar a descrição histórica, não se deve ceder à tentação de compreendê-las como efetivas descrições históricas. Examinaremos, portanto, algumas concepções históricas sobre o Estado para, após, examinarmos sua justificação filosófica.

Primeiramente há que se reconhecer constituir uma tarefa extremamente complexa e difícil tentar compreender o surgimento das sociedades politicamente organizadas – Estados em sentido amplo, como

já visto –, havendo várias hipóteses plausíveis para explicar a transição de sociedades apolíticas para sociedades politicamente organizadas.

Isto é tanto mais verdadeiro quanto mais se considera que a origem de tais sociedades remonta à pré-história e, portanto, as dificuldades em compreender tais fenômenos aumentam dramaticamente.

A mesma dificuldade é encontrada ao se tentar compreender a transição não apenas de sociedades acéfalas para sociedades políticas, mas, igualmente, de sociedades de poder difuso para sociedades de poder personalizado e destas para sociedades de poder institucionalizado.

Estudos demonstram ser plausível tanto a concepção que encontra a origem das sociedades políticas no desenvolvimento espontâneo e pacífico de relações de coordenação e subordinação entre seus membros quanto em fenômenos violentos, tais como a guerra e a conquista. Pode-se crer plausivelmente no surgimento histórico de sociedades políticas por meio de ambos os fenômenos, embora pareça que o segundo possa ser considerado muito mais freqüente do que o primeiro.

É possível demonstrar por vários meios (como, por exemplo, pelos modelos fornecidos pela Teoria dos Jogos) que sociedades apolíticas podem experimentar diversos custos em termos de riscos e insegurança, por exemplo, oriundos da falta de coordenação da atividade de seus membros e da falta de restrições a condutas passíveis de serem praticadas por seus membros, uns contra os outros, consideradas danosas a cada indivíduo e à comunidade como um todo.

Assim, não é absurdo compreender que é possível que muito cedo alguns grupamentos humanos tenham instituído algum tipo de autoridade

política voluntaria e consensualmente, como meio de redução de tais custos em termos de riscos e insegurança (o que, de certo modo, parece apontar no sentido de uma origem de tipo "contratualista" da sociedade, embora, como se verá adiante, o contratualismo seja compreendido mais apropriadamente como teoria justificadora do Estado do que como explicação das origens históricas deste).

Por outro lado, muitos autores adotam uma perspectiva que sustenta encontrar-se no conflito e na conquista a origem do Estado. É o caso, por exemplo, de Ludwig GUMPLOWICZ e de Franz OPPENHEIMER, como recorda Renato TREVES, autores defensores da teoria da conquista ou do conflito exatamente porque, rejeitando as concepções voluntaristas (que vêem na vontade e no consentimento espontâneo a origem das sociedades políticas), insistem encontrar-se na violência a origem das sociedades politicamente organizadas, em termos históricos.

Para tais autores, a origem de tais sociedades remonta necessariamente ao encontro de grupamentos humanos heterogêneos e ao conflito entre estes, notadamente por força da disputa em torno de recursos escassos, que podem ser os mais variados, desde caça e gado até terras e outras riquezas.

Se em um primeiro momento o conflito entre tais grupos tendia a culminar na eliminação dos vencidos pelos vencedores, após determinado

momento os vencedores passam a poupar os vencidos para sujeitá-los a processos de dominação política e de exploração econômica.[65]

Oppenheimer, por exemplo, sustenta que é a passagem da economia simples de caça e coleta para a economia baseada também na agricultura e pecuária que permitiria excedente em termos de alimentos capaz de sustentar mais indivíduos no grupo e, ao mesmo tempo, que fundaria a lógica de manter o inimigo derrotado como cativo, sujeitando-o à escravidão ou servidão.[66]

Assim, para as teorias do conflito ou da conquista, em lugar das sociedades políticas terem sua origem na razão ou no consentimento dos indivíduos, teriam suas origens na violência, na derrota de um grupo por

[65] Visão similar é proporcionada por Lênin, ao afirmar: "O Estado é uma máquina para manter o governo de uma classe sobre outra. Quando não havia classes na sociedade, quando, anteriormente à época da escravidão, as pessoas trabalhavam sob condições primitivas de maior igualdade, em condições sob as quais a produtividade do trabalho estava ainda no mais baixo grau, e quando o homem primitivo dificilmente conseguiria os meios para a mais rudimentar e primitiva existência, um grupo especial de pessoas, especialmente separado do resto da sociedade para governá-la, não poderia e não teria surgido. Apenas quando a primeira forma de divisão da sociedade em classes apareceu, apenas quando a escravidão surgiu, quando uma certa classe de pessoas, concentrando as mais rudimentares formas de trabalho agrícola foi capaz de produzir um certo excedente que não era essencial para a mais miserável existência do escravo e passava para as mãos de seu proprietário, quando desse modo uma classe de proprietários de escravos criou raízes firmes – então, para que ela se enraizasse firmemente, tornou-se essencial o surgimento de um Estado." (LÊNIN, 1919, p. 12).

[66] "O momento no qual o conquistador poupa sua vítima para explorar seu trabalho produtivo de maneira permanente foi de importância histórica incomparável. Ele deu nascimento à nação e ao Estado, ao direito e à alta economia, com todo o crescimento e os desenvolvimentos que tiveram e que posteriormente deles decorreram." (OPPENHEIMER, 1914, p. 68). Aliás, historicamente uma das explicações e justificativas para o cativeiro e para o instituto da escravidão é exatamente a derrota em uma guerra. A ideia geral é a de que como o vencedor poderia ter suprimido a vida do vencido e não o fez, este fica sujeito àquele. Há outras origens e justificações tradicionais para a escravidão e a servidão também, tais como as dívidas.

outro e, posteriormente, na imposição ao grupo vencido das condições estabelecidas pelo grupo vencedor.

Nessa ótica, o Estado e suas normas (o direito) seriam imposições unilaterais feitas pelos vencedores aos vencidos. O Estado e o direito seriam meios para assegurar e manter a exploração econômica (apropriação dos frutos do trabalho dos vencidos pelos vencedores) e a dominação política (comando dos primeiros pelos últimos).

Ambas as explicações, como dito, parecem plausíveis e talvez possam ser explicações concorrentes. No seio de um grupo homogêneo, pode ter surgido o poder de maneira consensual ou tradicional, baseado, por exemplo, no poder familiar. Com o desenvolvimento dos grupamentos humanos e com a conquista de novos territórios por um grupo dominante, podem ter sido agregados novos indivíduos ao grupo, na condição de escravos e servos em um primeiro momento, tornando-se, com o passar do tempo, indivíduos de castas inferiores com o passar do tempo (é o que sustenta GUMPLOWICZ, por exemplo). Esta parece ser, aliás, a explicação mais plausível considerando-se evidências antropológicas e históricas.

Em resumo, as sociedades políticas podem ter surgido tanto por meio de processos que conduziram espontaneamente à cooperação social quanto por meio de processos baseados na força e na imposição, sendo mais comuns e visíveis os últimos, capazes de serem ilustrados por inúmeros exemplos históricos.

De todo modo, nosso objeto principal no presente curso é, evidentemente, o Estado moderno. Portanto, as explicações exploradas

até aqui podem ser consideradas importantes para compreender suas origens remotas, na medida em que coincidem com as origens das sociedades politicamente organizadas em geral – modernas e pré-modernas –, mas não são imediatamente relevantes para compreender as origens históricas do Estado moderno.

Este surge na Europa por volta do século XVI, e tem suas origens em um processo bem definido de concentração de poderes nas mãos dos monarcas europeus, assumindo sua primeira forma histórica, o Estado absolutista, como já visto.

Durante a Idade Média constata-se na Europa uma disputa pelo poder entre diferentes atores, nomeadamente os reis, o imperador, a nobreza, a igreja e as cidades. Gradualmente os monarcas vão vencendo a batalha pelo poder travada contra os demais atores referidos e o poder político passa, cada vez mais, das mãos da nobreza, da igreja e das cidades, para os reis. Ao final de tal processo, surge o absolutismo, caracterizado pela concentração de todo o poder político em mãos do monarca (VAN CREVELD, 2004).

Assim, quanto às origens históricas do Estado em sentido estrito ou próprio – Estado moderno – não parece haver espaço para grandes dúvidas de que estas se enraízam exatamente no processo de expropriação do poder político de grupos sociais como a nobreza e de concentração do mesmo nas mãos dos monarcas.

Não obstante, já se mencionou a questão da confusão entre explicação histórica e justificação filosófico-política do Estado. É comum confundirem-se as duas questões em uma única narrativa: algumas teorias

contratualistas, por exemplo, tinham a dupla ambição de explicar as origens históricas do Estado e, ao mesmo tempo, justificá-lo, no sentido de legitimar sua existência e o dever de obediência dos indivíduos em face do poder político.

2.2. Justificação do poder político e do Estado.

Atualmente não se deve confundir origem histórica com justificação do Estado e das sociedades políticas em geral, como visto. Algumas concepções que desempenham um papel importantíssimo para a justificação do Estado são pouco úteis para a efetiva explicação histórica de suas origens – é o caso das doutrinas contratualistas. Do mesmo modo, algumas concepções importantes para a explicação de suas origens históricas podem ser pouco úteis para sua justificação – é o caso das concepções baseadas na conquista ou no conflito.[67]

Diversas foram as justificações do Estado, ou seja, as teorias ou doutrinas que visavam explicar a legitimidade da autoridade política ou estatal, expondo as razões pelas quais o Estado ou a sociedade política detém autoridade e, ao mesmo tempo, porque os indivíduos teriam um dever de obediência perante aqueles. As tentativas de justificação da

[67] A explicação das origens visa revelar como as sociedades políticas e o Estado surgiram historicamente, concretamente. A justificação trata de responder a uma pergunta diferente, a saber, qual o fundamento sobre o qual se assenta a autoridade política ou Estatal, quais as razões pelas quais a sociedade política pode reivindicar o direito de comandar ou governar e o dever correlato de obediência por parte dos indivíduos. Como se pode ver, são questões diversas: explicar as origens de um ponto de vista histórico de um lado, fundamentar a legitimidade do poder e o dever de obediência de outro, de um ponto de vista político-filosófico.

autoridade política podem ser de várias naturezas, tais como as explicações sobrenaturais, naturalistas ou racionalistas, entre outras.[68]

Não foi raro o recurso à ideia de divindade para justificar o poder político em uma sociedade. É o caso da visão sustentada, por exemplo, por Robert FILMER, nobre inglês que escreveu o *Patriarcha*, uma obra na qual defendida que a autoridade da coroa britânica estaria baseada na vontade de Deus, sustentando a que a Casa Real inglesa descenderia diretamente de Adão e que, portanto, teria herdado deste o poder de mando conferido àquele pelo próprio Deus.[69]

São diversas as teorias que buscam justificar o poder político desta forma, indo desde as teorias da natureza divina do governante, assim compreendidas como aquelas que concebem o próprio imperador, rei ou monarca como Deus encarnado, até teorias mais sutis, que afirmam a origem divina do poder (doutrinas da investidura divina, da investidura providencial, de que falam DUGUIT e, entre nós, BONAVIDES).

DUGUIT fala em doutrinas teocráticas como o gênero que busca justificar o poder político na ideia de divindade, abordagem esta que se desdobra em diversas correntes. As doutrinas teocráticas têm traços comuns, como ensina aquele autor:

> "Nós designamos assim todas as doutrinas que pretendem explicar e legitimar o poder político pela intervenção terrena de um poder supra-

[68]DUGUIT classifica as doutrinas sobre a justificação do Estado em dois grandes grupos aos quais denomina doutrinas teocráticas e doutrinas democráticas (DUGUIT, 1918).

[69] Tais concepções são fortemente rechaçadas por John LOCKE em sua famosíssima obra Dois Tratados Sobre o Governo Civil. O Primeiro Tratado é dedicado especificamente a rechaçar as concepções de FILMER. O Segundo Tratado consiste no desenvolvimento da teoria contratualista de LOCKE.

> terreno. Vê-se daí que todas essas doutrinas possuem um defeito irremediável: elas são extra-científicas, uma vez que supõem a intervenção de forças sobrenaturais. Isso, no entanto, não as torna menos interessantes, dado que elas constituem um elemento importante na história do pensamento político." (DUGUIT, 1918, p. 16).

Com efeito, historicamente tais doutrinas desempenharam um importante papel, podendo e devendo ser levadas em consideração por aqueles que pretendem estudar e compreender os fenômenos políticos, especialmente do ponto de vista histórico.

Apesar do traço comum, há distinções a serem feitas, ainda segundo DUGUIT, notadamente entre a doutrina do direito divino sobrenatural e a doutrina do direito divino providencial. Como ensina aquele autor, as primeiras "(...) ensinam que uma potência superior, Deus, teria não apenas criado o poder político considerado em si mesmo, mas ainda designado a pessoa ou as pessoas, a dinastia por exemplo, que, em determinado país, devem ser investidas no poder político." (DUGUIT, 1918, p. 16).[70]

Quanto à doutrina do direito divino providencial, esclarece o autor francês que a mesma sustenta que "o poder se origina exclusivamente de Deus; mas os homens que o possuem e nele são investidos por meios humanos, que se realizam sob a direção invisível da Divina Providência sempre presente." (DUGUIT, 1918, p. 17).[71]

---

[70] Explicita o autor que "a doutrina do direito divino sobrenatural foi sustentada especialmente na França dos séculos XVII e XVIII. Elas surgem inicialmente na velha fórmula 'o Rei da França não recebe seu reino senão de Deus e de sua espada', fórmula oposta pelo rei e por seus legistas às pretensões da Santa Sé." (DUGUIT, 1918, p. 16). BONAVIDES designa ditas doutrinas pela expressão doutrinas da investidura divina.

[71] BONAVIDES recorda ainda a doutrina da natureza divina dos governantes, que identifica o governante à divindade, com consequências absolutistas, aqui já recordada (BONAVIDES, 2009). Cabe recordar, no entanto, com DUGUIT, que as nem todas as doutrinas teocráticas conduzem necessariamente ao absolutismo, embora possam fazê-lo:

Aristóteles, por sua vez, fundamentava a autoridade estatal e o dever de obediência dela decorrente na natureza. Ao definir o homem como animal político (*zoon politikon*) e ao sustentar que o ser humano somente alcançaria sua plenitude na sociedade política, Aristóteles justificava a autoridade política com base na "natureza das coisas" [72], tornando-o uma exigência natural.

A despeito da importância de que já gozaram ambos os tipos de explicação, na Idade Contemporânea a principal explicação sobre o fundamento de legitimidade da autoridade política e do Estado é a perspectiva baseada nas noções de razão e consentimento, traduzida essencialmente nas diversas teorias contratualistas, de origens pré-modernas, mas extremamente importantes no pensamento político moderno e contemporâneo.[73]

Tais teorias, por mais diversas que sejam as formulações feitas por diferentes pensadores, tais como HOBBES, LOCKE, ROUSSEAU e KANT, possuem em comum o fato de fundamentarem a autoridade

---

"Seguramente a teoria do direito divino sobrenatural, ao afirmar que o chefe do Estado recebe seu poder diretamente de Deus, e que apenas perante este ele é responsável, leva logicamente ao afastamento de todo poder de controle. Nessa doutrina não se percebe senão as leis da moral religiosa como capazes de limitar a onipotência do soberano eleito por Deus. Mas as doutrinas do direito divino providencial não são inconciliáveis, de modo algum,com um governo limitado pela intervenção dos representantes do povo e pela existência de leis humanas consagradoras da efetiva responsabilidade dos governantes." (DUGUIT, 1918, pp. 17-18). Aliás, historicamente fica claro que o pensamento religioso, especialmente o medieval, teve influência importante na limitação do poder político e na emergência do constitucionalismo.

[72] O que é perfeitamente compreensível ao se recordar que o paradigma filosófico predominante na Antiguidade era o paradigma ontológico, que buscava na essência do ser a explicação dos fenômenos.

[73] Para uma ampla e importante revisão das doutrinas contratualistas ao longo da história, recomenda-se a leitura da excelente obra de Luís RECASÉNS-SICHES, **História das Doutrinas sobre o Contrato Social** (vide bibliografia ao final).

política essencialmente na ideia de racionalidade do ser humano e na noção de consentimento.[74]

Assim, tais teorias tendem a conceber o ser humano como racional, capaz de encontrar meios adequados a atingir os fins a que se propõe e capaz de realizar cálculos de custo-benefício (especialmente HOBBES). Todas concebem que o ser humano racional seria capaz de consentir com uma restrição – maior ou menor – em sua liberdade em troca de segurança (HOBBES e LOCKE, por exemplo).

Sustentam, assim, uma transição de um estado de natureza, assim compreendida uma situação sem autoridade política, sem normas jurídicas, sem restrições à liberdade individual e, consequentemente, marcada por elevados níveis de insegurança, para um estado civil, compreendido como uma situação marcada pela presença de restrições à liberdade individual e por um ou mais órgãos detentores de autoridade e incumbidos de zelar pelo cumprimento das normas estabelecidas no metafórico contrato social.[75]

---

[74] Apenas teorias como o contratualismo são capazes de justificar ou legitimar a autoridade ou o Estado, e não teorias que vislumbram na força a origem do Estado, como observa o próprio Rousseau: "O mais forte nem sempre é suficientemente forte para ser o senhor, se não transformar sua força em direito e sua obediência em dever. Daí o direito do mais forte; o direito tomado, ironicamente, na aparência, e estabelecido, realmente, em princípio. Mas não nos explicarão jamais essa palavra? A força é um poder físico; não vejo que moralidade pode resultar de seus efeitos. Ceder à força é um ato de necessidade, não de vontade; é, quando muito, um ato de prudência. Em que sentido poderia isso ser um dever?" (ROUSSEAU, 2008, p. 21). É por isso que abordamos principalmente o contratualismo no tópico da justificação do Estado, restringindo a abordagem das teorias da força ou da conquista ao tópico da explicação das possíveis origens históricas do Estado.

[75] A condição do estado de natureza varia entre os contratualistas. Assim, ela pode ser uma condição de guerra generalizada em HOBBES ("o homem é o lobo do próprio homem") ou uma situação de paz que se degenera com o passar do tempo em Rousseau

Em tal pensamento, a perda de liberdade natural sofrida pelo indivíduo é justificada pelo aumento em termos de segurança individual, legitimando-se, com isso, a autoridade política e o dever de obediência dos súditos ou cidadãos em face do soberano ou governante.

Em todas as teorias contratualistas, a transição do estado de natureza para o estado civil é feita por meio da metáfora do contrato social, pelo qual os indivíduos renunciariam à sua liberdade original em alguma medida, em troca de segurança, e constituiriam a autoridade política para zelar pelo referido pacto.[76]

("o bom selvagem"). Locke, por exemplo, distingue estado de natureza e estado de guerra: "Todavia, mesmo em se tratando de um estado de liberdade, não implica em licenciosidade; apesar de ter o homem naquele estado liberdade incoercível para dispor da própria pessoa e posses, não a tem para destruir a si mesmo ou a qualquer criatura de sua posse, a não ser quando um fim mais nobre do que a mera conservação o exija. O estado natural tem uma lei de natureza para governá-lo, que a todos obriga; e a razão, que é essa lei, ensina a todos os homens que a consultem, por serem iguais e independentes, que nenhum deles deve prejudicar a outrem na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses." (LOCKE, 2002, p. 16). E, mais adiante, sobre o estado de guerra: "Está pois clara a diferença entre o estado de natureza e o estado de guerra, apesar de terem sido confundidos, diferem tanto um do outro como um estado de paz, boa vontade, cooperação mútua e preservação, e um estado de inimizade, malícia, violência e destruição recíproca. Quando os homens convivem segundo a razão, sem uma autoridade superior comum no mundo que possa julgar entre eles, verifica-se propriamente o estado de natureza. Todavia, o uso da força, ou sua intenção declarada, contra a pessoa de outrem, quando não existe qualquer instância superior comum sobre a Terra a quem apelar, configura o estado de guerra (...)". (LOCKE, 2002, p. 24).

[76] O grau e o tipo da renúncia à liberdade natural variam fortemente de um autor para outro. Assim, para HOBBES a renúncia aos direitos naturais e à liberdade natural é absoluta, irretratável, irrevogável, ao passo que para LOCKE é relativa, retratável, revogável. Por isso o pensamento de autores contratualistas pôde servir tanto para legitimar o Estado absolutista (HOBBES) quanto o Estado liberal (LOCKE) ou outras concepções. Assim, para ilustrar, recorde-se a crítica de Rousseau ao pensamento de GRÓCIO: "Se um particular, diz Grotius, pode alienar a liberdade e se tornar escravo de um amo, porque todo um povo não poderia alienar sua liberdade e se tornar súdito de um rei? (...). Dizer que um homem se dê gratuitamente é dizer algo absurdo e inconcebível; tal ato é ilegítimo e nulo, porque o que o praticou não está em sã consciência. Dizer o mesmo de todo um povo é supor um povo de loucos: a loucura não

Esta é a estrutura geral do contratualismo, embora, como já ressalvado, aspectos muito importantes distingam fortemente concepções como as da HOBBES e LOCKE entre si, por exemplo. De todo modo, trata-se de uma forma de justificação do Estado que busca os fundamentos da autoridade política na racionalidade e no consentimento e que, portanto, afasta-se das outras explicações, como as sobrenaturais ou naturalistas.

Intimamente conexas com as ideias contratualistas, e em boa medida com base nelas, existem as justificações do gênero que DUGUIT denomina de democráticas. Segundo aquele autor, estar seriam "todas as doutrinas que colocam a origem do poder político na vontade coletiva da sociedade submetida a esse poder e que ensinam que o poder político é legítimo porque e somente porque ele é instituído pela sociedade que ele governa." (DUGUIT, 1918, p. 18).[77]

É comum confundir as teorias contratualistas com tentativas de explicação das origens históricas do Estado, o que é um erro, como já dito. Embora eventualmente tenha havido tal pretensão nas teorias

---

faz o direito. (ROUSSEAU, 2008, p. 22). Semelhante é a visão de BECCARIA: "Nenhum homem fez doação gratuita de parte da própria liberdade em favor do bem público; tal quimera não existiu senão nos romances; se fosse possível, cada um de nós desejaria que os pactos que vinculam os demais não nos vinculassem; todo homem se faz centro de todas as combinações do globo." (BECCARIA, 1991, p. 35).

[77] Por outro lado, como acuradamente observa aquele autor, "não se deve pensar que as doutrinas democráticas sejam sempre liberais. É um erro muito comumente difundido contra o qual não se sabe prevenir cuidadosamente muitas vezes. (...) Ora, tais doutrinas, em dois de seus representantes mais ilustres, Hobbes e Jean-Jacques Rousseau, deságuam na onipotência do poder político e na subordinação completa e ilimitada do indivíduo." (DUGUIT, 1918, p. 18). Com efeito, entre ambas, sabe-se que a teoria lockeana é liberal, mas não a rousseauniana, que acaba por desembocar em concepções majoritarianistas antiliberais.

contratualistas, hoje parece muito claro que o contratualismo não constitui uma explicação idônea das origens históricas do Estado em sentido amplo.

Os próprios contratualistas, em sua maioria, não sustentam o contrato social como fato histórico, mas como mera ficção ou metáfora para explicar os fundamentos racionais do surgimento e da manutenção da autoridade política em uma sociedade.

As origens históricas das sociedades políticas parecem ser explicadas de maneira muito mais plausível pelas concepções já expostas anteriormente, especialmente aquelas baseadas na conquista. É um equívoco, portanto, referir-se ao contrato social como um fato histórico ou como algo ocorrido em algum momento histórico, mesmo que se compreenda o contrato social como um acordo tácito.

Assim, a compreensão adequada parece consistir naquela segundo a qual as teorias ou doutrinas do contrato social não proporcionam uma explicação histórica sobre a origem das sociedades políticas, mas uma tentativa de justificação das mesmas, buscando expor fundamentos racionais para a autoridade política e para a obediência à mesma.

Como ensina Luís RECASÉNS SICHES (2003), o principal papel do contratualismo no pensamento político contemporâneo é o de funcionar como ideia reguladora, ou seja, como modelo ideal para a comparação das instituições políticas reais, traduzindo-se em uma exigência de democraticidade.

Naturalmente não faltam objeções ao pensamento contratualista. Assim, os próprios defensores das teorias da conquista ou da força já mencionados são críticos ferrenhos do contratualismo.[78]

Mas em outros espectros do pensamento político também se encontram críticas ferozes às concepções contratualistas. Embora alguns tipos de contratualismo justifiquem mesmo o Estado absolutista – HOBBES – e outras apenas o Estado liberal – LOCKE –, todas acabam por servir de fundamento, em alguma medida, para justificar a autoridade política ou estatal e o dever de obediência.

Desse modo, autores que partem de posições políticas contrárias à autoridade política ou críticas a ela – como os anarquistas – tenderão a criticar severamente o contratualismo, principal justificação teórica contemporânea do poder.

É compreensível que para tais autores, que partem da recusa à legitimidade de qualquer autoridade, por considerá-la uma ameaça à liberdade, que erigem em valor supremo, as concepções contratualistas sejam consideradas inadmissíveis.[79]

De todo modo, as concepções contratualistas são fundamentais para a compreensão do pensamento político moderno e contemporâneo, tanto por proporcionarem a legitimação predominante do fenômeno político – em substituição às justificações sobrenaturais ou naturalistas – quanto por proporcionarem, por meio da metáfora do contrato social,

[78] OPPENHEIMER concebe as teorias contratualistas como tão pueris a ponto de compará-las a concepções segundo as quais uma sociedade de presas elegeria seu predador para ser seu protetor (TREVES, 2004).

[79] A mesma visão crítica e cética com relação ao contratualismo será sustentada por autores anarquistas com relação à democracia representativa moderna.

uma ideia reguladora importante para a afirmação da democracia, tema que será estudado adiante.

2.3. A finalidade da sociedade estatal

Um tema conexo ao da justificação do Estado encontra-se no fim do Estado, ou seja, na finalidade da sociedade estatal. Parece evidente que o Estado não é um fim em si mesmo (salvo para certos pontos de vista totalitários), mas um instrumento à consecução de outro ou outros fins.

Por muito tempo discutiu-se se os elementos tradicionalmente admitidos como integrantes desse tipo de sociedade politicamente organizada seriam suficientes à sua configuração, ou se seria necessário, ainda, incluir um elemento finalístico ou teleológico.

Rejeitada por alguns e acolhida por outros, a ideia de que o Estado, para ser considerado como tal, deveria possuir um fim ou finalidade específicos colocava outro problema para quem a admitia, a saber, indicar qual seria o fim dessa associação política.

Não são recentes as posições existentes sobre o tema. Santo AGOSTINHO, em trecho extremamente célebre de sua doutrina, já indagava o que distinguiria um bando de salteadores ou ladrões da sociedade política, e respondia indicando a finalidade da atuação, indicando que a última deveria ser voltada ao bem comum.

Para alguns o fim perseguido por tal organização social de caráter político seria a segurança, para outros a justiça, e para outros ainda, o bem-estar material e/ou espiritual (CAETANO, 2004, p. 143). Certos

autores falam em bem público, bem comum temporal e outras concepções as mais diversas. Pondera Marcello CAETANO que "em última análise é a *pessoa humana* que importa servir e valorizar: a sociedade, sob todas as suas formas, não passa de um meio de realizar os interesses humanos e o poder não é mais que um instrumento da sociedade." (CAETANO, 2009, p. 144).

Esta é uma visão bastante razoável e justificada, mas muito mais como concepção prescritiva ou normativa (ou seja, que estabelece como deve ser o Estado) do que como concepção descritiva (que pretende apenas descrever o Estado), uma vez que claramente encontra-se imbuída de valores como o humanismo e o liberalismo e considerando-se não ser plausível afirmar que os Estados que tiveram existência histórica tenham sempre buscado algo como o bem comum temporal ou o bem público, ou ainda servir ao ser humano.

A despeito disso, parece razoável sustentar que algumas finalidades buscadas pelo Estado, no entanto, parecem bastante evidentes, tal como a segurança, pois como ensina Marcello CAETANO,

> "quanto mais a sociedade política se aperfeiçoa, mais vão sendo cerceadas as possibilidades de emprego da força por parte dos indivíduos ou grupos primários para resolução de conflitos de interesses (vingança privada, guerras privadas), porque o poder político visa monopolizar os meios de acção coercitiva e chamar a si a arbitragem de todos os conflitos e o emprego regular de toda coacção material." (CAETANO, 2009, p. 145).

Com efeito, mesmo sociedades bastante simples ou sociedades da Antiguidade tendem a estabelecer algum tipo de controle sobre a vingança privada, ainda quando seu sistema jurídico funciona com base na

autotutela ou vingança privada (TAMAYO Y SALMORÁN, 1986), dado seu efeito nocivo sobre o grupo social e sua coesão, que pode inclusive colocar a própria existência do grupo em risco.

Não se pretende aqui realizar um debate aprofundado sobre o tema, mas apenas fazer ponderações que parecem essenciais.

Primeiramente a ideia de que o Estado deve perseguir uma finalidade legítima ou justificada parece razoável. Com efeito, é bastante intuitivo que o ideal é que a sociedade politicamente organizada busque o benefício de seus membros e, assim, ideias como a agostiniana, no sentido de que a atividade estatal deve buscar o bem comum são atraentes. Ademais, o Estado é um empreendimento humano e, como tal, não pode ser desprovido de finalidade.[80]

Por outro lado, as dificuldades começam quando se tenta definir o que seria bem comum, conceito com alto grau de indeterminação e vagueza, havendo inclusive muitas vozes a questionarem a própria existência de algo que pudesse ser considerado como tal. Este é um fabuloso e clássico problema da Filosofia Política, e não parece possível

[80] Nesse sentido, pondera Jean DABIN: "Sendo o Estado uma empresa, uma instituição humana, não poderia deixar de ter um fim." (DABIN, 2003, p. 35). Como ensina o mesmo, "à coletividade de homens, de mesma nacionalidade ou não, estabelecidos sobre seu território e unidos por laços de múltiplas solidariedades, algumas orgânicas, outras inorgânicas – coletividade que se pode chamar, se se deseja, de nação no sentido de sociedade em geral – o Estado acrescenta uma formação nova, unificadora e de certo modo superior, constitutiva de uma sociedade hierarquizada, que tem por fim específico um bem que se denomina *público* e, de maneira mais precisa (a partir da distinção cristã dos dois poderes, o espiritual e o temporal) o *bem público temporal*." (DABIN, 2003, 32). Para Jean DABIN, o Estado possui uma causa final, uma causa formal e uma causa eficiente do Estado. (DABIN, 2003, p. 35). A causa final (fim do Estado) é o bem público temporal. A causa formal corresponde à noção de governo, poder ou potestade pública, que será estudado no capítulo 6 com maior detalhe. A causa eficiente diz respeito ao problema da origem do Estado, que será objeto do próximo capítulo.

ter uma posição conclusiva sobre ele, pelo que aqui nos limitamos apenas a enunciá-lo.

Além do problema da determinação do contestado conceito de bem comum e conceitos análogos (como o de fim público, interesse geral, interesse coletivo, e conceitos análogos), uma objeção importante feita à inclusão deste novo elemento em uma tentativa de descrição teórica e, portanto, científica deste tipo de sociedade política é a mescla de elementos descritivos e normativos, e as dificuldades que daí decorrem.

Com efeito, embora se saiba que a objetividade científica plena é algo inatingível, principalmente nas Ciências Humanas e Sociais em geral, admite-se que a principal tarefa da ciência é descrever tão objetivamente quanto possível os fenômenos da realidade que estuda, e não prescrever como gostaria que a realidade fosse. Isso é assim porque uma das funções principais da ciência é compreender a realidade (tal como ela é) e, portanto, as teorias científicas devem ser tão descritivas quanto possível.

Nesse sentido, o principal problema a assolar as teorias finalísticas do Estado parece ser exatamente convertê-las em doutrinas filosóficas ou políticas, ao tentar enunciar quais fins seriam legitimamente fins estatais, e quais não seriam.

Aqui parece ocorrer uma confusão entre descrição de um fenômeno e adoção de uma posição valorativa sobre ele (prescrição). E tal visão, se adotada, faria com que certas sociedades políticas possam a ser consideradas Estados, e outras não, arbitrariamente, dada a incerteza sobre qual ou quais seriam os fins do Estado e o que seria bem comum, por exemplo.

Assim, exemplificando, para um liberal a ideia de bem-comum poderia excluir da noção de Estado os Estados absolutistas, ditatoriais e mesmo os Estados de bem-estar social. Para um socialista, os Estados capitalistas não seriam Estados. E parece absurdo negar a natureza estatal de sociedades que, embora muito diferentes (como os Estados liberais, de bem-Estar social e autoritários), possuem as características que parecem ser necessárias e suficientes para caracterizá-las como Estados.

Desse modo, conforme as opções ideológicas, filosóficas, religiosas, políticas e outras de cada indivíduo, determinadas sociedades políticas poderiam ser consideradas Estados, outras não. Seria comum considerar, por exemplo, que sociedades políticas nacional-socialistas ou fascistas, ou sociedades autocráticas (ditaduras) não seriam Estados, porque não buscariam o fim agostiniano do bem comum, por exemplo.

Esse tipo de problema ocorre toda vez que se torna um conceito demasiadamente complexo: ele perde em abrangência ao se introduzirem novos elementos mais exigentes em termos de detalhes. Um conceito, assim como uma teoria, devem eleger os aspectos essenciais (e somente estes) para que sejam capazes de descrever adequadamente um objeto.

Desse modo, a melhor orientação parece ser a de que conceitos de modelos teóricos em geral circunscrevam-se exclusivamente às características centrais do fenômeno que se busca compreender, enfatizando seus aspectos centrais ou essenciais e deixando de lado todos os aspectos acessórios.

Portanto, por mais atrativa e razoável que seja a ideia de que o Estado deve possuir um fim e que tal fim pudesse ser o propalado bem

comum, há que se reconhecer, realisticamente, que as sociedades estatais podem perseguir ou não algo que se pode considerar o bem comum, e que tal conceito pode variar infinitamente, de modo que tal elemento não deve ser admitido por uma teoria que se pretenda minimamente descritiva do Estado.[81]

Além disso, voltando ao tema da justificação ou legitimação, cabe observar que a finalidade do Estado afeta sua legitimidade, ou seja, é elemento importante na justificação do Estado, examinada no presente capítulo. Desse modo, ainda que normalmente não se admita na analítica do Estado (sua decomposição em elementos) a finalidade ao lado de outros (como o território e o povo), em muitas das doutrinas justificadoras do Estado, como as examinadas há pouco, afirma-se, explícita ou implicitamente, algum fim estatal.

No pensamento contratualista, por exemplo, a justificação do Estado encontra-se associada, de um modo ou de outro, com a ideia da promoção de segurança individual e coletiva. Isso ocorre exatamente porque a finalidade que se afirma dever ser perseguida ou atingida pelo Estado atinge fortemente a concepção sobre sua legitimidade. Aqui, no entanto, o discurso parece encontrar-se no campo da Política ou da Filosofia Política, e não mais na Teoria do Estado propriamente dita.

De qualquer forma há que se reconhecer que o Estado, como atividade humana, é necessariamente dotado de finalidade, como observa

[81] Observe-se o problema: para um liberal (no sentido econômico) o Estado social não seria Estado, pois violaria a liberdade, para um social democrata, inversamente, o Estado liberal não seria Estado. Para um anarquista, nenhum dos dois poderia ser definido como buscando o bem comum, pois este necessariamente é a liberdade que, para ele, necessariamente é violada pela autoridade intrinsecamente associada ao Estado.

Jean DABIN. A dificuldade é definir qual é ou quais são estas finalidades, que podem variar grandemente conforme o ponto de vista do observador (seus valores e crenças) bem como no tempo e no espaço.

Deve-se aproveitar a oportunidade para registrar, portanto, uma observação importante. Parece constituir um erro a tendência reducionista de afirmar a existência de apenas um ou alguns fins na sociedade política estatal, ou de tentar defini-los previamente. Parece bastante razoável compreender, contrariamente, que a sociedade estatal é capaz de possuir um sem número de finalidades, amplamente variável no tempo e no espaço.

O Estado absolutista parecia ter por objetivo concentrar o poder nos monarcas e consolidá-lo, ao que parece, mas acabava por desempenhar uma série de outras funções, atingindo diversas finalidades. O Estado liberal ou constitucional visava limitar e controlar o poder dos governantes, ao que parece, mas também atingia diversas outras finalidades e exercia diversas outras funções. O Estado de bem-estar social tinha objetivos de fomento e regulação da atividade econômica e mitigação da desigualdade social, dentro de certos limites, e desempenhava diversas outras funções, atingindo vários fins.

Assim, é claro que se pode admitir que o Estado, como artefato humano que é, é dotado de finalidades, que podem ser a segurança ou quaisquer outras. O essencial é compreender que tais finalidades são amplamente variáveis no tempo e no espaço, de modo que não se pode fixar, de uma vez por todas, uma ou algumas finalidades de tal sociedade politicamente organizada a pretexto de elaborar uma teoria capaz de

explicar o Estado. Se o fizermos, ela perderá, por isso mesmo, sua capacidade explicativa.

A temática da finalidade ou do fim da sociedade política estatal está conectada com a das funções estatais, mas tal tema será examinado oportunamente adiante, de modo que, atendo-se ao ponto central desse tópico (legitimidade ou justificação da autoridade política) passa-se a examinar as concepções realistas ou mesmo concepções críticas do Estado, que afetam e chegam mesmo a negar tal legitimidade.

2.4. Concepções realistas e concepções críticas do Estado

Ao se tocar na temática da justificação ou legitimação do Estado não se pode deixar de fazer menção, naturalmente, às visões críticas sobre o Estado. Se algumas compreensões tradicionalmente afirmam a necessidade do Estado, seja com base no sobrenatural, na natureza, na razão ou na utilidade para os homens, entre outros fundamentos, há visões que concebem o fenômeno estatal como um mal necessário ou simplesmente como um mal.

Não são poucos os autores que sustentam visões que podem ser consideradas realistas ou mesmo fortemente críticas ao fenômeno estatal. As doutrinas legitimadoras ou justificadoras do Estado e do poder político são recusadas por alguns autores, seja com base em uma concepção mais científica e empírica do fenômeno do poder, seja com base em doutrinas políticas e ideologias críticas diante daquele.

DUGUIT, por exemplo, sustenta a insuficiência das doutrinas que buscaram a justificação do poder político e do Estado, afirmando que "a verdade é que o poder político é um fato que não possui em si nenhuma característica de legitimidade ou ilegitimidade. Ele é o produto de uma evolução social da qual cabe ao sociólogo determinar a forma e sublinhar os elementos." (DUGUIT, 1918, 23). Ou seja, para o autor, o Estado e o poder político são simples situações de fato, e a discussão de sua legitimidade ou ilegitimidade extrapola a abordagem científica de ambos.

Quanto às visões críticas calcadas em doutrinas políticas ou ideologias, entre as mais conhecidas destacam-se, evidentemente, as sustentadas por autores como Karl MARX ou pelos influenciados por sei pensamento, para quem o Estado é uma instituição que tem por objetivo apenas assegurar a continuidade das relações de produção capitalistas, permitindo que os proletários ou trabalhadores sejam explorados pelos capitalistas que extraem da mais-valia sua riqueza.

A relações de dominação política (essenciais ao fenômeno estatal) são aqui vistas como complementares às relações de exploração econômica, em conformidade com a visão marxista da relação de complementaridade entre estrutura (relações sociais, isto é, relações materiais de produção) e superestrutura (incluído aí o Estado e o direito, entre outros elementos).

No caso das sociedades capitalistas contemporâneas, a visão marxista é no sentido de conceber o Estado apenas como o "braço armado" da burguesia capitalista, um "comitê" de representação dos interesses da classe social dominante. A visão é, essencialmente, a de uma

instituição que visa manter os processos de exploração econômica por meio de processo de dominação política.

A visão marxiana em geral é no sentido de que o Estado é fruto das contradições do modo de produção capitalista e que tende a desaparecer juntamente com este. A doutrina sustenta essencialmente a necessidade de tomada do poder por via revolucionária para a supressão da propriedade privada dos meios de produção e futura abolição do Estado, sob o comunismo, após a ditadura do proletariado e a instauração do socialismo, entendido como fase intermediária necessária ao atingimento do comunismo.

Aqui, já no campo da Economia e da Política, refuta-se a teoria da acumulação primitiva, endossada por vários economistas e filósofos (OPPENHEIMER, 1914), segundo a qual a acumulação de bens teria sua origem no trabalho e na acumulação ao longo do tempo, encarando-se o acúmulo de bens à expropriação violenta, ou seja, por meio da força, mediante guerras e conquista (TREVES, 2004)[82].

A crítica visão marxista ou marxiana do Estado e a interdependência entre a estrutura econômica da sociedade ou modo de produção e as instituições políticas são bem representadas pelo pensamento de LÊNIN, por exemplo, que afirma:

[82] Como ensina OPPENHEIMER, "há dois meios fundamentalmente opostos pelos quais o homem, necessitando de sustento, é levado a obter os meios necessários para a satisfação de seus desejos. Estes são o trabalho e a pilhagem, o trabalho de alguém e a apropriação forçada do trabalho de outros." (OPPENHEIMER, 1926, p. 24). Um meio é denominado econômico (o trabalho) o outro político (a pilhagem).

> "O Estado é uma máquina para a opressão de uma classe por outra, uma máquina para manter obediente a uma classe as classes subordinadas. Há várias formas dessa máquina. O estado-proprietário de escravos pode ser uma monarquia, uma república aristocrática ou mesmo uma república democrática. De fato, as formas de governo variam extremamente, mas sua essência é sempre a mesma: os escravos não gozavam de nenhum direito e constituíam uma classe oprimida; não eram considerados seres humanos. Nós encontramos a mesma coisa sob o Estado feudal." (LENIN, 1919, p. 14.)[83]

Ainda nas áreas mais "à esquerda" do espectro ideológico, encontramos a crítica ao Estado oriunda do pensamento de diversos pensadores anarquistas, como BAKUNIN, KROPOTKIN, MALATESTA e outros, sabidamente críticos ferozes do Estado.

Partindo de uma visão extremista do valor liberdade, sustentam uma crítica intensa a qualquer elemento considerado nocivo à liberdade, notadamente a autoridade. Sendo a autoridade política estatal uma das mais importantes da modernidade e da contemporaneidade, naturalmente torna-se um alvo principal da crítica anarquista.

Os anarquistas tendem a propor o fim da propriedade privada e do governo pela via revolucionária, e a substituição das estruturas hierárquicas da sociedade política por estruturas sociais estritamente horizontais, baseadas na liberdade de contratar e na igualdade política. Sustentam a possibilidade de sociedades assim estruturadas, baseadas em princípios de associacionismo, cooperativismo e em federações de produtores e consumidores, afirmando constituir-se em uma falácia a ideia

[83] Não é necessário frisar que para autores marxistas a mesma essência persiste sob o modo de produção capitalista, a despeito da adoção de formas mais ou menos democráticas de governo.

de que a autoridade é necessária para a coordenação da sociedade, afirmando trata-se essencialmente de um mal.[84]

Não é necessário restringir-se ao campo do pensamento marxiano ou marxista, ou de esquerda, com autores como MARX, ENGELS, LÊNIN, ALTHUSSER, BAKUNIN, KROPOTKIN e outros para se ter uma visão crítica do fenômeno estatal. Mesmo autores que não se situam no marco do pensamento marxista ou de esquerda, e que, aliás, podem encontrar-se no extremo oposto do espectro ideológico, adotam, frequentemente, uma atitude que pode ser considerada por vezes realista ou e por vezes crítica perante a estatalidade.

De um ponto de vista ao mesmo tempo histórico, antropológico e sociológico, autores como Ludwig GUMPLOWICZ e Franz OPPENHEIMER, ao endossarem as denominadas teorias da força ou da conquista para explicar as origens históricas do Estado, aqui já mencionadas, acabam por assumir uma descrição em certos aspectos semelhante à visão marxista.

---

[84] MALATESTA, por exemplo, afirma: "Acreditamos que a maioria dos males que aflige a sociedade decorre da má organização social; e que os homens, por sua vontade e seu saber, podem fazê-los desaparecer. A sociedade atual é o resultado das lutas seculares que os homens empreenderam entre si. Desconheceram as vantagens que poderiam resultar para todos da cooperação e da solidariedade. Viram em cada um de seus semelhantes (exceto, no máximo, os membros de sua família) um concorrente e um inimigo. E procuraram açambarcar, cada um por si, a maior quantidade de prazeres possível, sem se preocuparem com os interesses alheios. Nesta luta é óbvio que os mais fortes e os mais afortunados deviam vencer, e, de diferentes maneiras, explorar e oprimir os vencidos." E, mais adiante, propugna os fins perseguidos pelos anarquistas, entre eles: "abolição do governo e de todo poder que faça a lei para impô-la aos outros: portanto, abolição das monarquias, repúblicas, parlamentos, exércitos, polícias, magistraturas e toda instituição que possua meios coercitivos." (MALATESTA, Escritos revolucionários, s.d., s.p.).

GUMPLOWICZ, por exemplo, ao examinar os processos que considera comuns a diferentes sociedades políticas compostas por grupos heterogêneos (etnias, castas, classes e afins), afirma:

> "O que desde o princípio relaciona os elementos étnicos heterogêneos, o que na continuidade do desenvolvimento histórico relaciona os elementos sociais heterogêneos, o que coloca uns em relação com outros, e desse modo confere movimento ao processo social natural, é, como visto, a eterna tendência à exploração e à dominação existente entre os mais fortes e os que são inferiores aos demais. A *luta das raças pela dominação*, pelo poder, a luta sob todas as suas formas, sob uma forma violenta ou latente e suave, é o *princípio propulsor* propriamente dito, a *força motriz da história*; mas a dominação é, ao mesmo tempo, o eixo ao redor do qual giram todas as fases do processo histórico, o pólo ao redor do qual se movem, porque as amálgamas sociais, a civilização, a nacionalidade e todos os fenômenos mais elevados da história, não se revelam senão por uma sucessão de organizações de poder e por meio dessas organizações." (GUMPLOWICZ, [s.d.], pp. 237-238).

Compreensão semelhante é manifestada por Franz OPPENHEIMER, autor influenciado pelo pensamento de GUMPLOWICZ como evidencia TREVES (2004). Narrando o processo de surgimento do Estado em sua visão, por meio dos conflitos entre grupamentos humanos rivais, competindo por meios econômicos (riqueza, por exemplo), o autor sustenta um conceito sociológico de Estado:

> "O Estado, completamente em sua gênese e quase que completamente durante os primeiros estágios de sua existência, é uma instituição social imposta por um grupo humano vitorioso a um grupo derrotado, com o único propósito de regular o domínio do grupo vitorioso sobre os vencidos e assegurar-se contra revoltas internas e ataques externos. Finalisticamente, tal domínio não possui outro propósito senão a exploração econômica dos vencidos pelos vencedores." (OPPERHEIMER, 1914, p. 15).

Tal visão já foi anteriormente examinada aqui, sendo aqui retomada apenas na medida em que traduz uma concepção fortemente realista do fenômeno estatal. Mesmo alguns autores clássicos da Teoria do Estado ou do Direito Público, como Léon DUGUIT, definem o Estado como uma organização imposta pelos fortes aos fracos:

> "Em todos os grupos sociais que são classificados como Estados, dos mais primitivos e mais simples aos mais civilizados e complexos, encontra-se sempre um mesmo fato, indivíduos mais fortes que os outros que querem e que podem impor sua vontade aos demais. Pouco importa que estes grupos estejam ou não fixados sobre um território determinado, que sejam ou não reconhecidos por outros grupos, que possuam uma estrutura homogênea ou diferenciada; o fato está sempre lá, idêntico a si mesmo: os mais fortes impõem sua vontade aos mais fracos." (DUGUIT, 1918, p. 23).[85]

E, sempre incisivo, mais adiante:

> "Assim, em todos os países e em todos os tempos, os mais fortes, materialmente, religiosamente, economicamente, moralmente, intelectualmente ou numericamente, quiseram impor e impuseram de fato sua vontade aos demais. Os governantes sempre foram, são e sempre serão os mais fortes de fato." (DUGUIT, 1918, pp. 23-24).[86]

---

[85] Quanto ao tipo da superioridade, pode ser variável, como evidencia o mesmo autor: "Esta superioridade em força apresentou-se sob os aspectos os mais diversos: por vezes ela foi uma força puramente material, por vezes uma força moral e religiosa, por vezes uma força intelectual, por vezes (e isso com freqüência) uma força econômica. A força econômica não foi o único fator do poder político, como ensina a escola marxista (teoria do *materialismo histórico*); mas ela seguramente desempenhou um papel de primeira grandeza na história das instituições políticas." (DUGUIT, 1918, p. 23).

[86] "Eles [os governantes] frequentemente tentaram, com o auxílio de seus partidários, legitimar esta força maior; mas não foram capazes de inventar senão duas explicações tão artificiais, uma tanto quanto a outra, que não devem enganar ninguém. Frequentemente eles se apresentaram como os delegados terrenos de uma potência sobrenatural. A ideia teocrática teve grande força nas épocas e países de fé profunda; ela foi um meio cômodo para justificar todas as tiranias. Mas nas épocas de tepidez religiosa como a nossa, ela se tornou insuficiente. (...) Imaginou-se então a ficção da vontade social: o chefe que

Portanto, autores vinculados aos mais variados campos do conhecimento e às mais variadas posições políticas demonstram visões que não concebem o Estado necessariamente como uma instituição benéfica ou que visa o "bem comum" e conceitos análogos, típicos na justificação do Estado, como visto.

É importante observar, portanto, que nem só dos setores tradicionalmente referidos como esquerda no espectro ideológico encontram-se visões críticas do Estado. Também o pensamento político de direita revela-se bastante crítico ao Estado, especialmente à sua interferência na liberdade e no mercado.

As visões críticas do Estado oriundas do pensamento político de direita vão desde aquelas bastante moderadas, feitas por certos setores do liberalismo (como as sustentadas por economistas como Adam SMITH e David RICARDO), até críticas muito ácidas, normalmente acompanhadas de propostas bastante ousadas de reorganização da sociedade, feitas por parte de tendências ideológicas como o neoliberalismo, o libertarismo (ou libertarianismo) e o anarcocapitalismo.

Se autores como SMITH e RICARDO admitiam a necessidade de atuação do Estado em certas atividades, tais como a realização de obras públicas essenciais, a segurança pública interna e a segurança nacional[87],

---

comanda, rei, imperador, protetor, presidente, os chefes que deliberam ou ordenam, maioria de um parlamento ou de uma assembleia popular, diz-se, não são senão os órgãos da vontade coletiva que se impõe às vontades individuais, precisamente porque ela é a vontade coletiva." (DUGUIT, 1918, p. 24).

[87] Nesse sentido, SMITH no volume II da Riqueza das Nações reconhece a legitimidade dos gastos estatais para com a defesa externa, a justiça interna e certas obras e instituições públicas (Livro V, Capítulo I) (SMITH, 1996, p. 272-273). Um problema enfrentado pelo

autores filiados a visões liberais mais radicais e recentes contestam por vezes até mesmo o desenvolvimento de tais atividades pelo Estado.

A visão da Escola Clássica da Economia Política era, genericamente falando, a de que o Estado deveria assegurar o maior grau possível de liberdade (sobretudo econômica) à sociedade, para permitir que os mecanismos e leis auto-ajustáveis do mercado produzissem por si sós o melhor resultado social possível (a famosa doutrina da "mão invisível do mercado").

Tal visão tem como pressuposto um Estado limitado e não interventor, como é evidente da crítica desses autores às políticas mercantilistas, marcadas por monopólios e intervenções importantes do Estado no mercado, notadamente em matéria de comércio internacional (importações e exportações).[88]

Visões de autores mais recentes, comumente designados como neoliberais, vão além. É o caso de August Friedrich Von HAYEK, que sustentou, em conhecida obra intitulado "O Caminho para a servidão" uma retomada do liberalismo econômico, com uma fortíssima crítica ao crescente intervencionismo estatal, típico do Estado social, que via como um caminho aberto ao totalitarismo.[89]

---

liberalismo econômico clássico, no entanto, foi definir com precisão quais atividades estariam legitimamente compreendidas na esfera de atuação estatal legítima, como observa Pierre ROSANVALLON (2002).

[88] A política econômica mercantilista, aliás, estava fortemente centrada, segundo alguns autores, em viabilizar a manutenção da atividade política do Estado, por meio de exércitos e outros fatores necessários à manutenção e à ampliação do poder deste. (NUNES, 2007).

[89] (HAYEK, 2009). Para conhecer mais amplamente o pensamento do autor, é necessário consultar outras obras suas, mais recentes, tais como Direito, Legislação e Liberdade.

Na referida obra, HAYEK chega ao ponto de colocar em uma mesma categoria os Estados sociais e democráticos do século XX e os regimes políticos autoritários e totalitários, como o fascismo, o nazismo e o socialismo real (HAYEK, 2009).

Uma das características do pensamento neoliberal, portanto, consiste em sustentar uma teoria ainda mais restritiva da atividade estatal do que correntes de pensamento liberais anteriores. Robert NOZICK, por exemplo, sustenta já não mais um Estado mínimo, mas um Estado ultramínimo, propondo que até mesmo funções vistas pelos liberais como legitimamente exercidas pelo Estado sejam transferidas à iniciativa privada (NOZICK, 1991).

Para contestar a tradicional justificação contratualista da emergência do Estado, NOZICK propõe uma concepção teórica na qual mesmo as funções clássicas do Estado, como a defesa externa e a segurança pública, possam ser proporcionadas por meio de um sistema de mercado, baseado em agências de proteção livremente contratadas. Sob tal sistema, no pensamento do autor, "algumas pessoas são *contratadas* para exercerem funções de proteção e alguns empresários ingressam no negócio de vender serviços de proteção" e "tipos diferentes de políticas protetoras seria oferecidos, a preços diferentes, àqueles que talvez desejem proteção mais ampla ou detalhada." (NOZICK, 1991 p. 28).[90]

Registre-se, por oportuno, a existência de uma vertente extrema do pensamento genericamente denominado de neoliberal, a saber, o anarcocapitalismo. Tal corrente de pensamento curiosamente, divide com

[90] David Friedman sustenta concepção parecida.

o anarquismo a crítica a toda e qualquer autoridade, sem, no entanto, propor o fim da propriedade privada dos meios de produção, pregando, pelo contrário, um capitalismo de livre-mercado extremado[91].

Tais autores, em sua crítica ao Estado, vão além dos liberais e neoliberais na medida em que não admitem a legitimidade sequer de um Estado mínimo ou de um Estado ultramínimo, propugnando um anarquismo capitalista. A ideia central é o maior grau de liberdade possível para os indivíduos e, para tanto, a abolição do governo (ou Estado)[92]. Tal visão é bem retratada por David FRIEDMAN, expoente de tal vertente:

> "A ideia central do libertarianismo é que as pessoas devem ter a possibilidade de viverem suas próprias vidas como desejarem. Rejeitamos totalmente a ideia de que as pessoas devem ser protegidas à força de si mesmas. Uma sociedade libertária não teria nenhuma lei contra as drogas, os jogos de azar e a pornografia, e não obrigaria os cintos de segurança nos automóveis. Também rejeitamos a ideia de que as pessoas tenham direito a qualquer coisa além de serem deixadas em paz. Uma sociedade libertária não teria programas de bem-estar social e nem um sistema de seguridade social. Quem desejasse ajudar os outros o faria voluntariamente por meio de caridade, em vez de usar dinheiro arrecadado à força dos contribuintes. As pessoas que quisessem assegurar sua renda depois de velhas usariam a previdência privada." (FRIEDMAN, 2014).

David FRIEDMAN distingue-se de outros libertários na medida em que não aceita um governo estritamente limitado por uma constituição, alegando a tendência desse governo a aumentar seu poder sempre que

---

91 Certas versões do anarquismo, como a sustentada por PROUDHON, já tinham por característica reconhecer a propriedade individual, por exemplo.

92 A definição de governo para FRIEDMAN é a seguinte: "O governo é uma agência de coerção legitimada. A característica especial que distingue os governos de outras agências de coerção (tais como as gangues criminosas comuns) é que a maioria das pessoas aceitam a coerção do governo como normal e apropriada. A mesma ação que é considerada coerciva quando realizada por um indivíduo privado parece legítima se feita por um agente do governo." (FRIEDMAN, 2014).

possível. Na visão do autor, portanto, embora o estabelecimento de poder por meio de sua concepção anarquista de sociedade não seja impensável, ela é mais difícil e custosa.

Nosso intuito aqui não é explorar as controvertidas e discutíveis visões neoliberais, libertárias ou anarcocapitalistas, como as de NOZICK e David FRIEDMAN, mas essencialmente evidenciar que, do lado oposto das doutrinas justificadoras do Estado, existe uma miríade de teorias críticas que vêm desde o pensamento comunista, socialista e anarco-comunista até o pensamento liberal, libertário e anarco-capitalista.

Parece razoável concluir que de um lado as teorias justificadoras do Estado são capazes de apontar algumas das possíveis razões da organização política da sociedade e, de outro, as teorias críticas sobre o Estado são capazes de evidenciar alguns dos limites do mesmo, embora muitas delas não pareçam constituir realmente uma alternativa efetiva ao Estado e, tampouco, uma alternativa real.

CAPÍTULO 3

HISTORICIDADE E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO ESTADO

3.1. Historicidade do Estado

Como recorda Maurice HAURIOU,

> "De acordo com ideias correntes, que são bastante justificáveis, o Estado é uma instituição política de certa espécie, ostentando características bastante determinadas, que se manifestou em certos momentos da história, em certos países e em certos períodos da civilização." (HAURIOU, 1916, p. 303).

O pensamento do juspublicista francês enfatiza a historicidade e a especificidade do Estado. Todos os livros dedicados ao estudo de nosso tema enfatizam a importância do elemento geográfico ou territorial do Estado (seu lugar no espaço), tendo em vista o caráter necessariamente sedentário dessa sociedade política, mas nem sempre enfatizam o elemento temporal (sua situação no tempo). Como fenômeno histórico que é, no entanto, a estatalidade tem existência delimitada espaço-temporalmente, como recorda KELSEN:

> "De resto, a doutrina tradicional do Estado esquece que este não tem só uma existência espacial mas também tem uma existência temporal, que, se o espaço é considerado como um elemento do Estado, também o tempo o deve ser, que a existência do Estado, assim como é limitada no espaço, também o é no tempo, pois os Estados podem surgir e desaparecer. E assim como a existência do Estado no espaço é o domínio espacial de vigência da ordem jurídica [estatal], assim a existência temporal do Estado é o domínio temporal de vigência da mesma ordem jurídica. E, tal como a questão dos limites espaciais do Estado, também a questão dos seus limites temporais, isto é, a questão de saber quando um Estado começa e quando cessa de existir, é uma questão jurídica e não uma questão a que um conhecimento versando sobre a realidade natural possa dar resposta."(KELSEN, 2003, p. 319-320)[93]

Do mesmo modo, Jorge MIRANDA afirma que "o Estado aparece como comunidade de homens concretos, constituído com duração indefinida em certo lugar." (MIRANDA, 2004, p. 25). Portanto, embora isso seja um truísmo, devemos recordar que os Estados surgem em determinado momento, duram por certo período de tempo e podem desaparecer em outro momento, e temos que fazer pelo menos algumas referências ao fenômeno do surgimento, da permanência, das transformações e do eventual término das sociedades estatais. O aspecto temporal ou cronológico do Estado é, portanto, objeto de nossas considerações no presente tópico.

[93] E, mais adiante, observa o professor austríaco, em consonância com sua Teoria do Estado e do Direito: "É (...) o Direito internacional geral que determina o domínio espacial e temporal de vigência de cada ordem jurídica [estatal], que delimita as ordens [estatais] umas em face das outras e, assim, torna juridicamente possível a coexistência dos Estados no espaço e sua sucessão no tempo." (KELSEN, 2003, p. 320).

3.2. Vicissitudes totais do Estado

Jorge MIRANDA utiliza a expressão vicissitudes do Estado para se referir às mudanças experimentadas pela estatalidade durante sua existência temporal. Segundo o autor português, tais sociedades políticas conhecem, em sua existência histórica, "*vicissitudes totais*, assim compreendidas aquelas ocorrências que determinam a formação e o desaparecimento do Estado, e *vicissitudes parciais*, assim entendidas as que acarretam transformações ou meras modificações." (MIRANDA, 2004, p. 34). São exatamente tais vicissitudes, portanto, que serão objeto de nossas reflexões no presente tópico, por serem essenciais à compreensão do fenômeno estatal.

A observação preliminar necessária, que não deixa de ser um truísmo, é a de que o Estado surge em determinado momento histórico, a saber, no momento em que passa a reunir as condições mínimas consideradas necessárias para ser qualificado como Estado (vicissitude total), e tem duração indeterminada, como ensina MIRANDA.

Com efeito, diversamente de outras formações políticas relacionadas com o Estado (mas com ele inconfundíveis), que podem ter duração predefinida ou temporária (tal como as confederações, por exemplo), o Estado, uma vez constituído, possui duração indeterminada.

Assim o Estado surge quando alguma pessoa ou grupo de pessoas consegue, por meio de sua ação política, amalgamar os elementos mínimos necessários à sua caracterização (que serão analisados detidamente no capítulo 6, adiante), e tal sociedade política é constituída

por período indeterminado, perdurando por tanto tempo quanto for capaz de manter tais elementos.

Como veremos adiante em detalhe, a maioria dos autores considera como elementos necessários e suficientes à configuração de um Estado a coexistência simultânea do território, do povo e do poder político (soberania ou independência).

Tomando-se em conta tal concepção, predominante, pode-se afirmar que um Estado surge quando uma sociedade politicamente organizada ostenta tais elementos, ou seja, quando reivindica para si, com êxito, o monopólio da violência legítima em determinado território, como ensina WEBER (2004).[94]

Tal sociedade estará caracterizada por um domínio originário, não subordinado a nenhuma autoridade superior ao Estado, sobre determinado contingente humano em determinado território, sobre o qual detém domínio político que exclui o de qualquer outra entidade (JELLINEK, 2000). Ou seja, trata-se de um governo originário e

[94] Nas palavras de KELSEN: "A norma do Direito internacional que representa este fundamento de vigência é usualmente descrita pela afirmação de que, de acordo com o Direito internacional geral, um governo que, independentemente de outros governos, exerce o efetivo domínio sobre a população de um determinado país, constitui um governo legítimo, e que o povo que vive nesse país sob tal governo forma um Estado no sentido do Direito internacional (...). Traduzindo esta mesma ideia na linguagem do Direito: uma norma do Direito internacional geral reconhece a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos o poder de, com base numa Constituição eficaz, criar e aplicar, como governo legítimo, uma ordem normativa de coerção. Ela legitima assim, para o domínio territorial de sua eficácia real, esta ordem coercitiva como ordem jurídica válida, assim como legitima como Estado, no sentido do Direito internacional, a comunidade constituída através desta ordem coerciva – isto sem curar de saber se o governo é legítimo no sentido de uma Constituição anteriormente existente ou se alcançou o poder pela via revolucionária. Este poder, segundo o Direito internacional, deve ser considerado como um poder jurídico. Isso significa que o Direito internacional legitima a revolução triunfante como um processo criador de Direito." KELSEN, 2003, p. 240.

supremo, independente, exercido sobre um contingente humano e, em termos territoriais, de maneira exclusiva, sem autoridades concorrentes.[95]

Dito isso, cabe registrar que o Estado pode surgir pelos mais variados processos, desde que sejam capazes de conduzir à referida caracterização. Como ensina MIRANDA:

> "A *formação do Estado* pode dar-se pela elevação a Estado de comunidade não estatal ou até então politicamente dependente; pela agregação de dois ou mais Estados preexistentes em novo Estado; pelo desmembramento ou pela desagregação de anterior Estado; ou pela secessão de uma das suas partes. E pode ser a formação de um Estado novo ou equivaler, historicamente, à reconstituição de um Estado antigo." (MIRANDA, 2004, pp. 35-36).

A elevação de comunidade politicamente dependente pode ocorrer, por exemplo, no reconhecimento da independência de uma ex-colônia, ou na concessão de soberania a uma parte um território anteriormente sujeito a outro Estado soberano.[96]

A agregação de dois ou mais Estados, desaparecendo estes enquanto tais e formando um novo pode ocorrer, por exemplo, no federalismo centrípeto, no qual Estados anteriormente soberanos unem-se para formar um novo Estado, perdendo sua soberania anterior e sua

[95] Situação esta muito diversa, por exemplo, das sociedades politicamente organizadas do período feudal, ditas por muitos policráticas, ou seja, marcadas pela coexistência de poderes concorrentes que podiam, inclusive, entrar em conflito entre si, situação muito diversa daquela que surge sob o Estado moderno, de poder monocrático ou centralizado em mãos do Estado.

[96] Todo o processo histórico de descolonização proporciona inúmeros exemplos. O Brasil, a Índia, os Estados Unidos e inúmeros outros Estados que conquistaram, pacificamente ou não, sua independência, ilustram a hipótese.

capacidade de Direito Internacional Público, que passa a ser monopolizada pelo novo Estado surgido em decorrência de sua união.[97]

A secessão, como é sabido, consiste na separação de uma parte até então integrante de um Estado relativamente a este, e dela costuma decorrer a continuidade do Estado até então existente (embora com perdas territoriais e populacionais) e o surgimento de um novo Estado, organizado com base na parcela de território e de população subtraída do Estado anterior.

O desmembramento ou a desagregação ocorre quando partes integrantes e não soberanas de um Estado anteriormente existente dissolvem-se para formar novos Estados soberanos, deixando de existir o Estado anterior.[98]

Todos estes processos mencionados por Jorge MIRANDA, entre outros, são capazes de originar novos Estados, o que demonstra a variedade de formas pelas quais fatos históricos podem criar tais sociedades políticas.

Por outro lado, convém registrar que a ausência de qualquer dos elementos ou condições considerados essenciais ao Estado descaracterizam uma sociedade política como sociedade estatal. Como ensina BLUNTSCHLI,

---

[97] O mesmo ocorre na denominada união real, a ser estudada adiante. Exemplos históricos de federalismo centrípeto encontram-se nos Estados Unidos da América e na Suíça, ambos frutos da união, em federação, Estados até então soberanos (MALBERG, 1920).

[98] Exemplos históricos variados existem, como, por exemplo, o desaparecimento da antiga Tchecoslováquia para dar lugar à Eslováquia e à República Tcheca, bem como na desagregação da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, para dar lugar a um sem número de novos Estados soberanos.

> "Os Estados não são imortais; a terra encontra-se encoberta com suas ruínas. As circunstâncias, as formas de sua queda variam como aquelas da morte dos indivíduos (...)" (BLUNTSCHLI, 1877, p. 243).[99]

De modo geral, se um grupamento humano qualquer possui governo, por exemplo, claramente é uma sociedade política (pois possui elemento humano, traduzido na população, e elemento político, traduzido no governo), mas se não possui território (tal grupamento é nômade, por exemplo), não se caracteriza como Estado, embora seja uma sociedade politicamente organizada de outro tipo (uma chefia, por exemplo).

Assim, quando se afirma que o Estado é um elemento constitutivo ou uma condição de existência do Estado (MIRANDA, 2004), afirma-se, em outras palavras, que uma sociedade política não sedentarizada e que não detenha poder exclusivo sobre certo território não pode ser considerada um Estado.[100]

Do mesmo modo, se um contingente humano encontra-se sedentarizado, isto é, fixado em determinado território, mas não possui governo, ou seu governo encontra-se subordinado a autoridades superiores, novamente não se está diante de um Estado em sentido estrito

[99] O autor enumera algumas possíveis formas de perecimento do Estado, que denomina de modos de extinção, a saber: a) dissolução do modo de organização do povo; b) emigração completa do povo; c) conquista e sujeição estrangeiras; d) união plena de Estados pré-existentes em um novo Estado; e) divisão ou partilha de um Estado em vários; f) retirada ou renúncia a direitos de soberania (BLUNTSCHLI, 1877, pp. 244-245).

[100] Jorge Miranda, por exemplo, adota um ponto de vista segundo o qual seria equivocado afirmar que aqueles fatores tradicionalmente considerados como essenciais à caracterização do Estado (povo, território e soberania) sejam elementos constitutivos do Estado, pois, segundo o autor, não se confundem com o próprio Estado, mas são condições à existência deste (MIRANDA, 2003).

ou próprio, pois falta uma das condições ou um dos elementos necessários à caracterização de tal sociedade politicamente organizada como Estado, a saber, a soberania ou independência (considerada como poder político peculiar, que não se origina de nenhum outro e que não reconhece poder superior, traduzindo-se, na prática, em supremacia sobre a população humana sujeita a ele e, ainda, exclusividade no exercício do poder no território).

Percebe-se, portanto, que a convergência dos fatores considerados como elementos ou condições do Estado (elemento geográfico, humano e político) é essencial e que, na ausência de tais elementos, não se está diante do Estado em sentido próprio, mas de outro tipo de sociedade humana ou de sociedade politicamente organizada.

Se o Estado surge quando coincidem os três elementos classicamente considerados como necessários e suficientes para sua caracterização, parece intuitivo entender que ele durará, como já dito, enquanto coexistirem tais elementos.

Isso significa que, se em virtude de uma situação qualquer o Estado vier a se encontrar privado de território, de população ou de soberania, em função de tal situação, geralmente cessa sua condição de Estado em sentido estrito ou próprio, não raro deixando o Estado de existir (vicissitude total) e transformando-se em algo diverso.

O exemplo mais fácil para ilustrar tal vicissitude do Estado, que consiste em seu fim, é a perda da soberania. Se um Estado existe até determinado momento histórico e porventura vem a ser invadido ou ocupado por outro Estado, por exemplo, perdendo o poder político que

lhe é essencial (soberania ou independência), deixa de ser Estado em sentido próprio, passando a ser parte integrante do território do Estado invasor, na condição de província, região ou Estado federado, por exemplo, ou ficando em outra condição, como a de território sob tutela ou administração de outro Estado.

De todo modo, nota-se que a perda da soberania implica a perda da condição ou *status* de Estado em sentido estrito, e, se permanente, acarreta o fim do Estado, com as consequências decorrentes, como a perda da personalidade jurídica e da capacidade jurídica de Direito Internacional, o que significa, entre outras coisas, que tal Estado não mais poderá ser titular de direitos e deveres na ordem internacional, isto é, perante outros Estados ou perante organizações internacionais.

Uma situação parecida, embora ligeiramente diferente, decorre da anexação de um Estado por outro, isto é, de sua ocupação com fins de fazer com que os territórios anteriormente dominados pelo Estado em questão passem a fazer parte de outro Estado, de maneira total, isto é, sem remanescerem porções de território para o primeiro.

Neste caso, deixa de existir a soberania do antigo Estado anexado, mas deixa de existir seu território também. Portanto, mesmo que os contingentes humanos anteriormente integrantes daquele Estado pretendessem continuar a subsistir enquanto sociedade política estatal, tal intuito seria inviável, a menos que conseguissem um novo território (por conquista, compra, cessão gratuita ou outro meio) no qual se fixar e sobre o qual fossem capazes de exercer o poder político de forma independente e exclusiva.

O exemplo da anexação mostra que a perda do território, assim como a perda da soberania (embora ambos possam coincidir, como ocorre no exemplo), faz desaparecer uma das condições necessárias para se falar em Estado, uma vez que esta sociedade é, como já dito, por definição, sedentária ou territorial.

Hipótese menos plausível e mais cerebrina, mas que igualmente conduziria ao desaparecimento do Estado, é a perda do elemento humano. Imagine-se, por hipótese, que todo o contingente humano de um Estado desaparecesse, por morte, por exemplo. Nesse caso, igualmente aos dois anteriores, deixaria de existir o elemento humano, essencial ao Estado, pelo que o mesmo não poderia subsistir.

É óbvio que é difícil imaginar tal situação. Com efeito, a maioria dos Estados contemporâneos tem extensão territorial e magnitude demográfica consideráveis e, portanto, é difícil imaginar o desaparecimento de toda a população ou de todo o povo. Mas não é completamente impossível conceber que determinadas situações, como epidemias ou uma guerra nuclear, possam, eventualmente, dizimar o elemento humano de um Estado, sobretudo de um pequeno Estado.

Considerando-se que fenômenos relevantes, como guerras civis, perseguições étnicas, políticas e religiosas têm causado enormes fluxos migratórios, não é inimaginável também – embora de muito difícil ocorrência – a hipótese de perda do elemento humano por força de tais fatores.

Além disso, quando se considera o elemento humano do Estado como sendo o povo no sentido jurídico (conjunto de nacionais, de

indivíduos que detém o vínculo de nacionalidade com aquele Estado), é possível também afirmar que um Estado pode desaparecer por força do desaparecimento de tal elemento em circunstâncias excepcionais.

Assim, se um Estado por alguma razão (uma guerra civil, por exemplo), cinde-se em dois ou mais, de modo que nenhum dos novos Estados possa ser considerado como continuação do Estado anterior, pode-se conceber que o Estado anteriormente existente deixa de existir, entre outros fatores, pela perda do elemento humano, uma vez que os contigentes humanos que anteriormente dele faziam parte passar a ser nacionais de um dos novos Estados criados em seu lugar.[101]Portanto, como ensina Jorge MIRANDA:

> "O *desaparecimento do Estado* (...) ocorre pela redução a comunidade não estatal ou politicamente dependente (por exemplo, a redução a colónia); pela agregação com outros Estados num novo Estado a constituir ou pela desagregação em diferentes Estados novos; e pela integração ou incorporação num ou em vários Estados preexistentes (no caso de serem vários Estados, fala-se em partilha)." (MIRANDA, 2004, p. 36).[102]

A redução a comunidade não Estatal ou politicamente dependente corresponde à perda de soberania ou independência referidas, como na ocupação ou colonização, a agregação a outros Estados ocorre na hipótese aventada de federalismo centrípeto ou união real, a desagregação em novos Estados no esfacelamento como o sofrido pela ex-URSS, a

[101]É evidente que, neste caso, desaparecem simultaneamente os três elementos ou condições, uma vez que os novos Estados assumirão a totalidade do território e a integralidade do povo que até então faziam parte do Estado precedente, e, ainda, que a criação dos novos Estados implica, necessariamente, a perda da soberania daquele.

integração ou partilha na incorporação de um Estado a outro, deixando o primeiro de existir, ou na partilha de um Estado entre outros, igualmente implicando o fim do Estado partilhado.

São estes fenômenos drásticos, dramáticos, tais como guerras, secessões, anexações, ocupações, guerras civis, partilha e outros, chamados por Jorge MIRANDA de vicissitudes na existência dos Estados, que, em virtude de eliminarem um ou mais elementos essenciais à caracterização do Estado, podem representar seu fim.

É evidente que se revela necessário fazer algumas ressalvas. Assim, a perda de parte de um território por anexação militar a outro não implica necessariamente o fim do Estado que perdeu parcela de seu território, desde que mantenha território remanescente e que continue a ostentar o elemento humano e político imprescindíveis à sua existência. Ainda assim, tal mudança é traumática e drástica, e, portanto, é uma vicissitude na existência do Estado (note-se que implica não apenas a perda de território e a redefinição de fronteiras, mas também a perda de contingente populacional, recursos naturais, entre outras coisas). Como ensina MIRANDA:

> "O Estado *transforma-se* no confronto de outros Estados por transformação da soberania (*v.g.*, por sujeição a regime de protectorado ou sua cessação ou por incorporação ou desincorporação em confederação) e por perda ou aquisição da soberania internacional (por integração em Estado federal ou por secessão deste). Modifica-se ainda sem alteração da sua estrutura (ou seja, mais quantitativamente do que qualitativamente) quando se verificam migrações ou transferências de populações com reflexos na cidadania ou se registram modificações territoriais, tais como a ocupação ou desocupação de territórios não apropriados e anexação ou perda, por qualquer causa, de territórios em relação a outro Estado. Porém, o Estado não se transforma internacionalmente com quaisquer

> vicissitudes constitucionais, sejam totais (revolução, transição constitucional) ou parciais (revisão constitucional, ruptura não revolucionária, etc.). E subsiste na sua identidade e na sua unidade para além de todos estes actos e eventos – exactamente porque envolve institucionalização, continuidade, estabilidade, e porque o Direito internacional obriga os demais Estados a respeitarem a sua livre capacidade de decisão constitucional." (MIRANDA, 2004, p. 36).

Examinadas brevemente as vicissitudes totais do Estado, consistentes naquelas ocorrências que determinam a origem ou o fim da estatalidade, como visto, faz-se necessário examinar brevemente as vicissitudes parciais, que, diversamente, produzem modificações que podem ser bastante relevantes, mas que não chegam ao ponto de originar um novo Estado ou de pôr fim a um já existente.

3.3. Vicissitudes parciais do Estado

Como ensina BLUNTSCHLI, "o Estado, ainda que permanecendo o mesmo ser, modifica-se e muda em sua forma. Sua condição e sua configuração variam conforme as épocas de sua vida e de seu desenvolvimento." (BLUTSCHLI, 1879).

Ou seja, durante sua existência, ou seja, no período compreendido entre o início e eventual desaparecimento do Estado, este pode sofrer outras transformações menores (vicissitudes parciais). Assim, pode um Estado mudar de forma de Estado (de unitário tornar-se federal ou vice-versa, por exemplo), de forma de governo (de monarquia tornar-se república, ou vice-versa, por exemplo), de sistema de governo (de parlamentarista tornar-se presidencialista, ou vice-versa, por exemplo), de

regime político (de autoritário tornar-se democrático, ou vice-versa, por exemplo), e assim por diante.

Todas estas transformações constitucionais do Estado são importantes, mas normalmente não comprometem a característica essencial dos Estados, sua identidade ou "personalidade", não pondo fim ao Estado nem originando um novo Estado, mas apenas alterando, mais ou menos profundamente, as características de um Estado que continua sendo o mesmo (MIRANDA, 2004).

É importante observar, portanto, que não é qualquer mudança que acarreta uma transformação tal que permita falar em um novo Estado ou no fim do Estado já existente, mas apenas as mudanças mais dramáticas que, como visto, afetem uma das condições ou elementos essenciais à sua existência.

Existem outros elementos que também estarão presentes por ocasião da criação de um novo Estado, seja pelo processo que for, ou pelo desaparecimento de um Estado. Assim, com o surgimento de um novo Estado surge, paralelamente, uma nova ordem jurídica, um novo sistema jurídico, um novo conjunto de normas referidas ao uso da força na sociedade ou guarnecidas pela ameaça do mesmo (conforme diferentes concepções), pois, como lembra Jorge MIRANDA "constituir o Estado equivale a dar-lhe a sua primeira Constituição, a lançar as bases da sua ordem jurídica, a dispor um estatuto geral de governantes e governados. Todo o Estado, porque constituído, tem Constituição nesta acepção – em sentido institucional (por inerente à institucionalização do poder). (MIRANDA, 2004, p. 165). Do mesmo modo, o desaparecimento de um

Estado acarreta o desaparecimento da ordem jurídica do mesmo, pelo menos em princípio.[103]

Como já examinado aqui, além das vicissitudes totais que dão origem ou põem fim à existência do Estado, existem as vicissitudes parciais, que o alteram sem afetar sua existência e continuidade. Trata-se aqui das mais variadas alterações na configuração e estrutura do Estado, levadas a cabo pelos mais variados processos.

Assim a secessão é uma vicissitude parcial para o Estado que perde parte de seu território e população e continua existindo, pois altera características importantes deste, por exemplo. As alterações na forma de Estado, na forma de governo, no sistema de governo, no regime político, na organização dos poderes, entre outros aspectos que serão estudados adiante, também correspondem a vicissitudes parciais, pois alteram o Estado sem afetar sua existência enquanto tal.

Tais alterações podem se dar pelas mais variadas maneiras, sejam elas formais, sejam informais. As mais óbvias são as formais, mas ambas são igualmente importantes. A alteração formal é aquela realizada na estrutura ou configuração do Estado de acordo com as normas jurídicas vigentes, isto é, de acordo com o que estabelece o direito do Estado em questão.

---

[103]Diz-se pelo menos em princípio porque na realidade as coisas podem ser mais complexas. Mesmo com o fim de um Estado suas normas podem eventualmente continuar vigorando, com base no princípio da continuidade da legislação, embora transformadas em direito de outro ou de outros Estados. Isso é assim em virtude de ser impossível substituir imediatamente toda a legislação pré-vigente, de modo que não é incomum que normas de ex-metrópoles, por exemplo, continuem vigorando por certo tempo, como ocorreu inclusive no Brasil em que o direito português continuou a vigorar até muito tempo depois da independência.

A maior parte das normas relativas às características básicas ou essenciais do Estado encontram-se em sua constituição. Historicamente, entre diversas acepções possíveis e rivais, constituição significa principalmente duas coisas.

Para uma corrente de pensamento importante, constituição consiste em um conjunto de normas que dizem respeito a matérias consideradas constitucionais, como os direitos e liberdades fundamentais, a organização do Estado e a organização dos poderes, principalmente. Tal concepção é conhecida como concepção material de constituição e foi sustentada, entre outras, pela Escola de Zurique (BONAVIDES, 2008).

Assim seriam consideradas normas constitucionais apenas aquelas que dissessem respeito a tais temas, considerados como intrinsecamente ou essencialmente constitucionais (matérias constitucionais), independentemente da forma de que se revestissem (isto é, como normas estabelecidas em uma constituição escrita, ou em legislação ordinária, por exemplo). É, aliás, esta concepção que permite a distinção entre normas constitucionalmente materiais e normas formalmente constitucionais.[104] Essa não é a corrente de pensamento atualmente predominante.

[104] Como é sabido, tal concepção, há tempos já incorporada na doutrina e na teoria constitucional, distingue entre as normas integrantes da constituição aquelas que tratam de matéria constitucional (as clássicas temáticas dos direitos e liberdades e da organização do Estado e dos poderes, como dito), daquelas normas que tratam de outras matérias e que são consideradas como constitucionais apenas pelo fato de terem sido introduzidas no texto da constituição (como, por exemplo, normas relativas à defesa do consumidor, ao desporto, à cultura, à comunicação social, e outras que tradicionalmente não figuravam nos textos constitucionais).

De outro ponto de vista, constituição é conceito de que se refere a normas dotadas de características formais específicas, independentemente de seu conteúdo, ou seja, independentemente da matéria de que tratem.

Para tal concepção de constituição, dita formal, fazem parte da constituição de um Estado e de um ordenamento jurídico quaisquer normas que ostentem duas características formais, a saber, a supremacia ou supralegalidade e a rigidez ou imodificabilidade relativa. Desde que ostentem tais características, são consideradas normas constitucionais, independentemente da matéria de que tratem. É a posição da denominada Escola de Viena ou austríaca (BONAVIDES, 2008).

A supremacia ou supralegalidade significa que as normas constitucionais se situam em uma posição proeminente na estrutura escalonada ou hierarquizada das normas no sistema jurídico. Significa que tais normas são as normas máximas do direito positivo, não havendo normas a elas superiores. Situam-se acima das normas infraconstitucionais (leis ordinárias e outras normas não constitucionais existentes no sistema jurídico) e, em decorrência do princípio da constitucionalidade e da supremacia da constituição, exigem que todas as normas inferiores a elas se conformem, sob pena de invalidade.

A rigidez ou imodificabilidade relativa significa que tais normas, além de supremas, como visto, possuem garantias contra sua modificação ou revogação. Trata-se de normas reforçadas ou garantidas contra a modificação ou revogação, e, portanto, mais "rígidas", isto é, mais difíceis de alterar (CANOTILHO, 2003).

As normas são dotadas de rigidez formal quando os procedimentos previstos no sistema jurídico para sua alteração são mais exigentes do que aqueles previstos para a alteração da legislação ordinária (infraconstitucional). Ou, dizendo o mesmo de outro modo, quando o sistema jurídico estabelece um procedimento de alteração das mesmas mais gravoso ou complicado do que o exigido para a alteração ou revogação das demais normas do sistema jurídico (BONAVIDES, 2008).

Tal caráter mais exigente ou complexo pode se dar das mais variadas formas, como, por exemplo, pelo estabelecimento de iniciativa de emendas ou revisões constitucionais restritas a poucas autoridades, de quóruns mais elevados para aprovação das propostas de emenda ou revisão constitucional (maiorias qualificadas), de um maior número de turnos de votação no órgão legislativo, de um interregno ou interstício entre as votações, a exigência de ratificação da alteração por outros órgãos ou por consultas populares (referendo ou plebiscito), entre outros expedientes.[105]

Ou seja, para a concepção formal de constituição, hoje predominante, qualquer norma que satisfaça a ambas as exigências (rigidez e supremacia) ostenta a condição de norma constitucional, independentemente da matéria de que trate, e, inversamente, nenhuma

[105] A título de exemplo, a Constituição brasileira somente pode ser modificada por iniciativa de algumas autoridades e por maioria qualificada de 3/5 dos votos em dois turnos de votação em ambas as casas do Congresso Nacional (art. 60). A Constituição norte-americana exige, além da aprovação por ambas as casas do Congresso por maioria qualificada de 2/3 de votos, a ratificação das emendas à constituição por 3/4 dos Estados da Federação (art. V), ratificação esta sem a qual a emenda não entra em vigor.

norma que não ostente tais características pode ser considerada constituição.

Independentemente das discussões entre escolas de pensamento rivais quanto ao conceito de constituição, em boa medida já superada tendo em vista que a concepção predominante na atualidade é, como já dito, a última (concepção formal), frise-se que: a) atualmente considera-se como constituição a constituição formal e, apesar disso; b) diversas normas constitucionais tratam de matéria considerada tradicionalmente constitucional, e, o que é particularmente importante para o presente estudo, contemplam a temática da organização do Estado e da organização dos poderes.

Desse modo, é na constituição que estarão presentes as normas essenciais sobre a estrutura e a configuração do Estado, e as vicissitudes parciais de que fala Jorge MIRANDA (2004), quando formais, implicarão normalmente alterações constitucionais.

Desse modo, se um Estado deseja estabelecer forma federativa onde antes havia forma unitária de Estado, ou se pretende substituir uma monarquia por uma república, por exemplo, isso normalmente implicará mudanças formais na constituição, isto é, aprovação de emendas ou revisões constitucionais que alterem, nos exemplos dados, a forma de Estado ou a forma de governo.[106]

No entanto, é preciso observar que, por vezes, as vicissitudes parciais ocorrem não apenas pelos meios formais (regulares) de alteração

[106] Ou, alternativamente, será necessária a criação de uma nova constituição, o que pode se dar pelos mais variados meios.

das normas constitucionais, mas podem eventualmente ocorrer por meios informais, isto é, irregulares ou anormais.

Assim certas comoções decorrentes de quebras da legalidade e quebras da normalidade institucional do Estado poderão implicar em vicissitudes parciais. Basta lembrar, por exemplo, que para além do modo democrático de designação de governantes (eleição, especialmente), existem os modos extrajurídicos ou extralegais (antidemocráticos), consistindo no uso da violência (CAETANO, 2009, p. 236). Trata-se aqui de figuras como as do golpe de Estado e da revolução. Lembra Marcello CAETANO que "o *golpe de Estado* é o procedimento dos governantes à margem do Direito fazendo uso da força para alterar a legalidade existente". (CAETANO, 2009, p. 236).

Note-se que o importante aqui não é apenas a substituição dos governantes, pois esta, regular ou irregular, não necessariamente significa uma alteração na estrutura do Estado (vicissitude parcial). Aqui o importante é que a tomada do poder pela força pode implicar tais alterações, como, por exemplo, a instauração de um regime militar em substituição a um regime democrático anteriormente existente, tal como ocorreu em diversos países latino-americanos na década de 1960, inclusive no Brasil, por exemplo.

Assim, no caso do golpe de Estado, caso seus efeitos impliquem em mudanças que vão além da substituição ocasional dos governantes, ocorrerão alterações, maiores ou menores, na estrutura e na configuração

do Estado promovidas por meios irregulares, ou seja, de fato, e não de direito.[107]

Também no caso da revolução, com mais intensidade ainda, isso ocorrerá. Embora seja complexo distinguir ambos[108], entre outros fatores importantes, cabe lembrar que normalmente "enquanto no golpe de Estado os governantes querem conservar-se no poder[109], a revolta ou a revolução tem por fim substituí-los por outros." (CAETANO, 2009, p. 236). Além disso, normalmente a revolução consiste na tentativa (violenta e extralegal) de mudança do governo por iniciativa do povo (BONAVIDES, 2009).

Outra característica associada às revoluções está no fato de que elas normalmente trazem consigo a pretensão de promover mudanças (políticas, sociais, jurídicas, econômicas ou outras) mais ou menos amplas, de modo que normalmente trarão consigo as vicissitudes ora em estudo. Como ensina CAETANO, distinguindo as revoluções dos golpes de Estado:

> "Verdadeiramente a *revolução* é outra coisa: caracteriza-se pela manifestação violenta de forças sociais estranhas à organização do Estado (as massas, uma classe, um partido...), apoiadas ou não pelas forças armadas, com o fim de mudar bruscamente o regime político, a ideologia dominante, as

[107] Como observa Caetano, o golpe de estado "busca a investidura de fato, embora busque justificativas para ostentar a condição de governantes de direito." (CAETANO, 2009, p. 237).

[108] Temas como o do golpe de Estado, da revolução, da revolta, rebelião, insurreição, e figuras análogas, são complexos. O entendimento sobre esses temas varia profundamente entre diferentes autores e correntes de pensamento.

[109] "Chama-se *revolta, rebelião, insurreição* ou *pronunciamento* à manifestação das forças armadas, apoiadas ou não noutras forças sociais, contra o governo constituído, a fim de lhe imporem certa orientação ou mudarem os governantes." (CAETANO, 2009, p. 236).

> leis e instituições fundamentais e o pessoal governativo." (CAETANO, 2009, p. 236).[110]

Em certos casos trarão vicissitudes totais, quando, por exemplo, originarem um novo Estado – caso emblemático é o da Revolução Americana, que culminou na criação de novos Estados – e, em outros, vicissitudes parciais – caso, por exemplo, da Revolução Francesa, que não implicou o fim ou o início de um novo Estado, mas a continuidade do Estado francês, embora com profundas alterações.[111]

Portanto, alterações na estrutura do Estado podem decorrer não apenas de procedimentos normais, regulares, conformes ao direito, mas também por força de acontecimentos históricos, anômalos, irregulares, de fato, como revoluções, golpes de Estado, insurreições, guerras e outros.

Conclusivamente, deve-se observar que mesmo em Estados dotados de constituição escrita unitextual (isto é, caso de Estados que adotam a forma escrita para suas constituições e, ainda, que pretendem contemplar todas as normas constitucionais em um único texto chamado de constituição), podem se formar e normalmente formam-se costumes constitucionais.

O costume, no sentido jurídico do termo, é uma fonte do direito capaz de originar normas jurídicas (direito consuetudinário ou costumeiro). Embora haja discussões, predomina a concepção segundo a

---

[110] Tanto a revolta quanto a revolução, nas definições adotadas por CAETANO, teriam por fim substituir os governantes, como visto. Para o autor, no entanto, "a revolta não pode atingir as instituições (visando só pessoas), ao passo que a revolução atinge, por definição, a ordem constitucional, procura novos rumos jurídicos e pode visar a própria ideologia e estrutura sociais (*revolução social*).

[111] Pense-se, ainda, nas profundas transformações promovidas pela Revolução Russa após 1917.

qual o costume é formado pelo elemento objetivo (prática reiterada de determinadas condutas, durante certo lapso temporal, maior ou menor) e um elemento subjetivo ou psicológico (crença difundida no grupo social de que a referida prática estabelece uma norma obrigatória).

Assim, havendo normas de Direito Constitucional consuetudinário em um sistema, normas estas que são estabelecidas necessariamente por processos espontâneos e informais, e mudanças nas mesmas, que também ocorrerá normalmente por processos espontâneos e informais, poderá representar vicissitudes na existência da estatalidade, na medida em que impliquem em mudanças importantes.[112]

Também no campo das mudanças informais do direito e do Estado, cabe lembrar a mutação constitucional, fenômeno que ocorre quando a norma constitucional muda sem alteração formal do texto constitucional. O exemplo clássico é o de uma mudança de interpretação dos tribunais sobre determinado dispositivo constitucional (texto), mudança esta que implica a substituição da anterior e, com ela, a mudança da norma.[113]

---

[112] A título de exemplo, na Inglaterra o parlamentarismo emergiu gradualmente em boa medida por com base em usos que se tornaram costumes, ou seja, com base em normas de cunho consuetudinário. No Brasil, no período imperial, houve um governo parlamentarista paraconstitucional (ou seja, sem formalização na constituição) durante quatro décadas, por delegação das funções de governo por parte do monarca no segundo reinado. Também no período imperial brasileiro houve uma concessão de certo grau de autonomia às províncias, sem alteração formal da constituição, que significou uma forma de quase-federalismo em lugar da forma de Estado unitária estabelecida pela norma constitucional (MARCOS; MATHIAS; NORONHA, 2014).

[113] Sobre este tema, remete-se ao clássico estudo de JELLINEK (1912). Um exemplo de mutação constitucional está na mudança de interpretação pela Suprema Corte dos EUA de normas constitucionais norte-americanas promovida a partir de *Brown v. Board of Education of Topeka*, que, em 1954, alterou o direito constitucional daquele país, ao pôr fim à segregação racial, anteriormente admitida pela mesma Suprema Corte desde *Plessy v. Ferguson*, de 1896). A segregação racial, permitida sob o precedente estabelecido em *Plessy*,

Este tipo de situação implica mudança informal do direito e, se atingir aspectos fundamentais da organização do Estado, por exemplo, representará uma vicissitude parcial do Estado, no sentido empregado por Jorge MIRANDA (2004).

Em resumo, tendo o Estado existência no tempo, há que se compreender as vicissitudes que sofre durante o período de sua existência. As vicissitudes totais, como visto, são aquelas que dão origem ou põem fim ao Estado, e podem decorrer dos mais variados eventos. As vicissitudes parciais não originam nem põem termo ao Estado, mas o transformam em maior ou menor profundidade, podendo, igualmente, decorrer dos mais variados eventos, tais como procedimentos democráticos e pacíficos, como de eventos anômalos e violentos, e podendo dar-se por meios formais e regulares perante o direito ou por meios informais (de fato).

3.4. Desenvolvimento histórico do Estado

Um aspecto extremamente relevante para conhecer e compreender corretamente o Estado moderno e contemporâneo é o estudo das diversas fases tal espécie de sociedade politicamente organizada conheceu durante

---

passou a ser considerada proibida após o precedente estabelecido em *Brown*. Isso tendo por base as mesmas normas constitucionais, sem terem sido alteradas por emenda, decorrendo a mudança da norma (permitido para proibido) sem qualquer alteração no texto constitucional. O exemplo não tem relação com vicissitude do Estado, mas serve apenas para ilustrar um caso importante de mutação constitucional (mudança da norma sem alteração formal do texto ou dispositivo).

seu desenvolvimento histórico e, de maneira correlata, compreender alguns modelos de Estado correspondentes a cada uma dessas fases.

Pode-se compreender um **modelo de Estado** como a descrição de *um conjunto de características típicas ostentadas pelo Estado em determinado período histórico*. Obtido a partir de generalizações (pois todo modelo é, como um conceito, uma espécie de tipo ideal baseado em abstrações e, portanto, frisa aspectos centrais, negligencia aspectos secundários e não corresponde a nenhum fenômeno estatal concreto ou histórico), o modelo nos ajuda a compreender o desenvolvimento histórico dos Estados.

Com efeito, o Estado e as instituições políticas transformam-se constantemente, adaptando-se às necessidades de momento e, não raro, aos anseios políticos que se encontram latentes na sociedade, por meio de processos como os examinados no capítulo precedente (vicissitudes parciais).

As relações de força entre governantes e governados, ou entre grupos políticos diversos, mutáveis no tempo, costumam ser bastante influentes nas características que o Estado ostenta em determinado momento histórico e em certo ambiente social e político.

Desse modo cabe analisar, em grandes linhas, o desenvolvimento histórico do Estado moderno a partir de vários modelos, a saber: o Estado absolutista, o Estado liberal, o Estado Social, o Estado socialista, o Estado totalitário, bem como a ideia de Estado mínimo e o Estado democrático de direito, chegando à reflexão sobre as características do Estado contemporâneo.

Tais modelos correspondem às fases mais importantes de Estado moderno, ou seja, Estado em sentido estrito como visto. No entanto, antes de examinarmos as mesmas, faremos uma breve reflexão sobre sociedades políticas pré-modernas e seus diferentes tipos, ou seja, Estados em sentido amplo.

Nesse passo seguiremos a doutrina de Georg JELLINEK e, com base nesse e em outros autores, examinaremos brevemente o Estado oriental, o Estado grego, o Estado romano, o Estado medieval, deixando o Estado moderno para o tópico apropriado, pois, como dito, este será analisado mais minuciosamente, em várias etapas.

3.4.1. Sociedades políticas pré-modernas

Ensina JELLINEK que os tipos históricos de Estado seriam o Estado oriental, Estado grego, Estado romano, Estado medieval e Estado moderno (JELLINEK, 2000). Observe-se preliminarmente que aqui se está utilizando a palavra Estado em sentido impróprio (ou amplo), pois, como já explicado, preferimos restringir o uso da palavra para designar as sociedades políticas predominantes a partir da modernidade. No entanto, por fidelidade à terminologia do autor e à sua importância na Teoria do Estado, da qual é considerado o fundador, manteremos as suas expressões, feita essa ressalva.

O primeiro tipo histórico de Estado elencado por JELLINEK é o que ele denomina de Estado oriental, expressão genérica para designar as

sociedades políticas pré-modernas existentes na Ásia durante a Antiguidade.

As concepções predominantes no pensamento político ocidental concebem os antigos estados orientais simplesmente como teocracias despóticas, ou seja, como regimes caracterizados pela divinização do poder (legitimação de tipo teocrático) e pelo poder ilimitado do governante sobre os governados, que culmina em seu exercício.

JELLINEK, acuradamente, faz uma crítica ao caráter reducionista de tais concepções que o autor alemão considera demasiadamente influenciada pela ideologia democrática helênica. Para o autor, durante sua longa existência e sua dispersão geográfica, o Estado oriental antigo pode encontrar-se em situações opostas em diferentes momentos históricos, podendo ostentar

> "(...) a forma dualista do poder soberano e sua reunião em uma mão poderosa, a liberdade do povo recusa a realeza ou a ela se submete, o poder absoluto do príncipe estabelecido por Deus, o qual reconhece sem dúvida alguma limitações religiosas, mas não limitações jurídicas, todas estas são posições que se apoiam no Antigo Testamento, o qual desempenhou, por causa disso, um papel de suma importância na história da doutrina política." (JELLINEK, 2000, p. 286).

Ou seja, uma visão diversa daquela concepção simplista e reducionista propalada inclusive por pensadores políticos clássicos, que concebe os povos asiáticos como escravos de um déspota divinizado, JELLINEK. De qualquer modo, a pretensão de incursão mais ousada nessas sociedades políticas excede os objetivos do presente tópico.

O Estado grego ou helênico é evidentemente conhecido de forma muito mais ampla, por força dos escritos de Filósofos e historiadores variados, além de sua influência sobre o ocidente e a familiaridade daí decorrente. Sobre tal espécie de sociedade política, afirma JELLINEK:

> "Como característica fundamental do Estado grego haveria de se assinalar sua onipotência, a falta de valor do indivíduo frente ao Estado. Aquele se dissolve dentro deste e não existe senão no Estado. A liberdade antiga consistia exclusivamente na capacidade do indivíduo de participar da formação das leis soberanas: mas estas dominavam o indivíduo totalmente, sem deixar-lhe nenhuma esfera de liberdade no sentido mais importante que tem este conceito de liberdade para o homem moderno. (...) O Estado grego é a cidade-Estado, ou seja, a *polis*; originalmente é a aldeia fortificada; mais tarde, a cidade edificada ao redor dessa aldeia chega a formar o Estado, ou pelo menos o núcleo de uma comunidade estatal cuja magnitude territorial era análoga à de um cantão suíço." (JELLINEK, 2000, p. 286; 291-292).

O Estado helênico corresponderia, portanto, à cidade-Estado, já estudada em capítulos iniciais, com extensão territorial e amplitude demográfica limitadas. Apesar da forma republicana de governo adotada em algumas delas, já se ressaltou o viés aristocrático (ou oligárquico) das mesmas, governadas por uma parcela de seus habitantes dotada de direitos políticos.

Apesar da participação política direta dos cidadãos em decisões como a votação de leis ou a eleição de magistrados, também já mencionada no início dessa obra, há que se observar que efetivamente preponderava, mesmo nessas cidades-Estado gregas, uma concepção coletivista e organicista da sociedade política, que acabava por submeter completamente o indivíduo aos interesses e às prioridades da coletividade.

Ou seja, as *polis gregas* desconheciam ideias desenvolvidas bem posteriormente pelo liberalismo, como a liberdade individual, a intimidade, a privacidade e conceitos análogos, e, notadamente, a distinção entre esfera pública e esfera privada, permitindo a liberdade apenas na acepção de liberdade de participação dos cidadãos plenos na esfera política.

Obviamente é tal visão do Estado helênico que serve de fundamento à conhecida doutrina de Benjamin CONSTANT, que distingue a liberdade dos antigos (concebida como participação no poder do Estado) da liberdade dos modernos (concebida como liberdade em face do Estado).

De todo modo, convém observar que aqui também JELLINEK faz algumas ressalvas, observando que embora muito difundidas tais concepções correspondem de modo geral à doutrina platônico-aristotélica e constituem tipos ideais e não empíricos, ou seja, históricos (JELLINEK, 2000, p. 287).

Com efeito, há várias limitações em tais concepções, como, por exemplo, as decorrentes de tentar sintetizar vários séculos de história de uma sociedade política em apenas alguns traços fundamentais, como se estes não tivessem variado no tempo, bem como pelo fato de serem muito mais visões de um dos Estados gregos (Esparta) do que de todos (JELLINEK, 2000, p. 287).

De fato, um estudo histórico mais acurado demonstraria que em diferentes momentos históricos foram diversas as realidades de tais

sociedades políticas.[114] Mas, de modo geral, esta é a visão preponderante e excede às ambições deste estudo fazer tais aprofundamentos.

Outra forma de sociedade política antiga tão importante quanto a helênica é a romana. Segundo JELLINEK o Estado romano compartilha diversas das características do Estado helênico, inclusive em função de ter surgido como cidade-Estado e, depois, se desenvolvido para outras formas (JELLINEK, 2000, p. 303). Um aspecto importante que assemelha o Estado antigo grego e romano é a unidade interna, traço este que, ao mesmo tempo, os distingue das sociedades políticas medievais, como ensina JELLINEK:

> "O Estado antigo é uma unidade geral que não admite divisão interior. A ideia da natureza unitária do Estado atravessa a evolução política da Antiguidade, bem como a ciência daquela época. Sempre lhes foi estranha uma divisão do Estado em governantes e governados opostos entre si, como partidos que lutam e celebram um acordo de paz. Neste ponto preciso radica uma das oposições mais importantes entre o Estado antigo e a evolução do Estado na Idade Média." (JELLINEK, 2000, p. 306).[115]

[114] Um exemplo baseado em sociedade política próxima às helênicas é fornecida pela história de Roma. Nascendo como reino, com instituições políticas rudimentares, torna-se república e depois desenvolve-se até um império de enormes proporções (GILISSEN, 1986).

[115]Adicionalmente, consigna o juspublicista alemão: "Uma diferença essencial entre a cultura grega e a cultura romana consiste na distinta função e capacidade que se reconhecia ao chefe familiar no seio desta. A família romana baseia-se na concepção de uma severa organização autoritária: o *pater famílias* tinha um poder político sobre os seus que durava por toda a sua vida; enquanto o poder do chefe de família grego estava regulado pela lei e limitado no interesse dos que estavam submetidos a seu poder, poder que ademais expirava, ademais, quando no que diz respeito aos filhos, quando estes atingiam a maioridade. Por conseguinte a situação do chefe de família romano em face do Estado era muito distinta da do grego; pois o primeiro gozava de uma autoridade independente e não derivada do Estado, nem submetido à fiscalização deste, ou seja, de um poder análogo ao do Estado." (JELLINEK, 2000, p. 304).

Com efeito, a concepção de sociedade predominante no pensamento greco-romano antigo parece ter sido a concepção coletivista ou organicista, já mencionada, o que tem impacto importante sobre o indivíduo, uma vez que este é concebido como mera parte integrante do todo.

Diversos outros aspectos poderiam ser mencionados aqui. O Estado romano contou com uma sofisticada organização, especialmente a partir do período republicano (séculos VI a I a.C.) e durante o período imperial (séculos I a.C. a V d.C.). No período republicano surgem diversas assembleias (os comícios), que reúnem patrícios e, posteriormente, plebeus, aprovam leis, elegem magistrados (GILISSEN, 1986).

O Estado romano criou variadas magistraturas, ou seja, cargos que desempenhavam funções na condição de órgãos da comunidade, muitos deles eletivos e temporários, e, ainda, um sofisticado sistema jurídico, como é sabido (GILISSEN, 1986).

No entanto, há diferenças importantes entre o Estado grego e o Estado romano, como é evidente, além de serem necessárias algumas ressalvas. Primeiramente as sociedades políticas gregas da Antiguidade consistiram geralmente sociedades políticas dotadas de pequena extensão territorial (ressalvados períodos históricos como o de Alexandre Magno), ao passo que Roma, embora tendo surgido como cidade-Estado, desenvolveu-se e manteve-se durante séculos como um poderoso império, com enorme extensão territorial. Naturalmente a estrutura de uma sociedade política de pequena extensão e demografia é distinta da estrutura de uma sociedade política de tipo imperial.

Além disso, devido à extensa duração da sociedade política romana, e das diversas fases que esta vivenciou, deve-se ressalvar aqui que qualquer generalização é perigosa, pois são muito diferentes as características ostentadas pela mesma no período da realeza, no período republicano e no longo período imperial, em suas diversas fases (GILISSEN, 1986).

Com o fim do Império Romano do ocidente, no século V, por força das invasões bárbaras, inaugura-se a Idade Média e, com isso, surge o tipo histórico que JELLINEK denomina de Estado Medieval, cuja própria existência é controvertida entre muitos autores[116]:

> "A realeza germânica desenvolveu-se mais tarde de modo que veio a reunir em si estes dois elementos essenciais: o poder soberano sobre as pessoas e a propriedade igualmente suprema sobre todos os bens territoriais. Ambos os direitos, ao nascer, não tinham um caráter ilimitado: junto ao tribunal real existia um tribunal popular e à propriedade suprema do rei opunha-se em muitas ocasiões a propriedade privada, intangível para o poder régio. O reino germânico nasce, pois, como um poder limitado; por conseguinte, desde seu início carrega consigo um dualismo: o *direito do rei* e o *direito do povo*, dualismo que jamais chegou a superar na idade média. Este estado era *dualista*, enquanto o Estado antigo foi e sempre permaneceu essencialmente *monista*." (JELLINEK, 2000, p. 308).[117]

[116] Diversos autores questionam a existência de um "Estado" medieval, em face da grande dispersão do poder político entre diferentes reinos germânicos e, mais tarde, entre os diversos senhores feudais, o rei e outras organizações, como a Igreja.

[117] Este dualismo entre *princeps* e *popolus*, ou *rex e regnum* parece perpassar todo o ideário político-jurídico medieval e ser essencial para compreender as peculiaridades da experiência política daquele longo período histórico. Como explica JELLINEK, "é a teoria romano-canônica da Idade Média que, pela primeira vez, e valendo-se de ideias completamente estranhas às originalmente germânicas, considerou o povo como aquele que outorgava à pessoa do rei a sua representação e, portanto, considerava o direito régio como derivado do direito popular." (JELLINEK, 2000, p. 308). Posteriormente se fará referência às doutrinas rivais da *translatio imperii* e da *concessio imperii* e sua importância para o pensamento político medieval e moderno.

Uma das distinções fundamentais entre as sociedades políticas Antigas e Modernas, de um lado, e as sociedades políticas medievais, de outro, consiste exatamente no caráter unitário do poder político, presente nas primeiras, e o caráter fragmentado do poder político nas últimas, como já mencionado.

Os reinos germânicos que se estabeleceram por toda a Europa ocidental e central na Idade Média tinham, portanto, um característico poder difuso, disperso entre diversos centros de poder ou autoridade (por isso eram, por vezes, denominadas *poliarquias*[118]), e, correlatamente, eram assoladas pelo pluralismo jurídico, isto é, pela coexistência de diversas fontes de normas jurídicas nos mesmos territórios.

Se de um lado tal traço distingue significativamente as sociedades políticas do medievo, de outro é na Idade Média que começam a se reforçar traços essenciais para o nascimento posterior do Estado moderno, com as características e configuração que lhe são típicas.

Assim, embora durante toda a maior parte da Idade Média tenham vigorado normas jurídicas com base no princípio da pessoalidade, segundo o qual o estatuto jurídico que regula um indivíduo é dado pelo

[118] Esta é uma palavra que possui diferentes significados e diferentes conotações conforme variam autores e contextos. No contexto referido, poliarquia (do grego, *poli*, diversos, *archê*, autoridade) descrevia uma situação política de coexistência e sobreposição de diversas fontes de poder (autoridade), independentes, em disputa e não raro em conflito entre si. Tal era o cenário, por exemplo, da Baixa Idade Média, em que coexistiam centros de poder político diversos, como a Igreja, o monarca e os senhores feudais, e não eram raras as conflagrações bélicas entre estes. Na atualidade poliarquia adquiriu outro sentido, mais próximo da noção de democracia, com se verá no capítulo dedicado à Teoria da Democracia.

povo do qual faz parte (GILISSEN, 1986) [119], de outro lado paulatinamente vai se afirmando o princípio da territorialidade, segundo o qual o mesmo sistema jurídico vigora em todo o território dominado pela sociedade política e é aplicado a todas as pessoas que nele se encontrem.

Uma das características principais do período, no entanto, parece consistir exatamente no caráter limitado do poder dos monarcas, já mencionado por JELLINEK, uma vez que forçosamente compartilhavam o poder com certos grupamentos sociais – castas ou estamentos –, nomeadamente com a nobreza e o clero, como já mencionado.[120]

Não por acaso, é exatamente a perda de poder por parte de tais centros em favor do monarca, e a consequente concentração de poder político nas mãos deste, que porão fim às sociedades políticas de tipo medieval, inaugurando o Estado moderno sob a forma das monarquias absolutistas (MIRANDA, 2004).

3.4.2. Estado moderno e contemporâneo

Examinados brevemente os tipos históricos de Estado evidenciados por JELLINEK em sua obra clássica, resta examinar algumas das principais fases pelas quais passou o Estado moderno e, com isso,

[119] Desse modo, no final da Antiguidade no Império Romano, por exemplo, populações romanas estavam sujeitas ao Direito Romano, e populações germânicas aos respectivos direitos germânicos, como ensina GILISSEN (1986).

[120] Apenas mais tarde os burgueses serão incorporados aos Estados Gerais ou Cortes Gerais, órgão de representação estamental típicos da Baixa Idade Média e do Antigo Regime. Há exceções, como o caso de Leão, que de maneira bastante precoce incluiu burgueses naqueles órgãos.

evidenciar alguns dos principais modelos ou tipos de tal sociedade política.

a) Estado absolutista

Como visto o Estado moderno nasce das monarquias absolutistas. Alguns autores vislumbram as monarquias absolutistas como um precursor do Estado – este ainda não estaria presente, em sua visão, porque não era concebido separadamente da pessoa do soberano. Parece predominar, no entanto, a visão que concebe o Estado absoluto – ou absolutista – como primeira forma de Estado moderno.

O Estado absolutista seria caracterizado pela concentração de todos os poderes ou funções estatais em mãos do soberano. Constituindo-se geralmente em monarquias hereditárias, sob o Estado absoluto o monarca detinha amplos poderes legislativos, executivos e judiciais, em uma enorme concentração de poder. Como ensina Jorge MIRANDA, "com o absolutismo, o Estado identifica-se com o poder, com a soberania, com o Rei, e a sociedade (...) aparece à margem do político e sem projeção sobre o poder." (MIRANDA, 2004, p. 28). No absolutismo, a sociedade é mero objeto do poder, e não sujeito do poder político, não exerce o poder, mas apenas sofre sua incidência.

Embora o soberano não exercesse algumas das expressões de seu poder diretamente – a função judiciária, por exemplo, era normalmente delegada a outros órgãos – os órgãos e autoridades que exerciam poder delegado pelo soberano sempre o faziam em seu nome e sob a autoridade

da Coroa. Além disso, suas decisões sempre seriam passíveis de revisão pelo próprio soberano, considerado como titular e detentor do poder político.[121]

Note-se que o soberano legislava e a ele próprio cabia governar e administrar a justiça, de modo que não existia certeza da aplicação das leis, especialmente em questões que envolviam interesses do mesmo.[122]

Considerava-se nesta fase que o soberano seria *legibus solutus*, ou seja, que estaria livre de quaisquer amarras jurídicas, acima da lei. A lei – ou o direito –, sendo manifestação da vontade do soberano a este, sendo por ele criada e podendo ser por ele revogada, logicamente não o obrigaria. A própria ideia de uma norma que pudesse ser imposta obrigatoriamente ao soberano era concebida como ilógica, pois se tal norma existisse seu autor seria o verdadeiro soberano e, por si só, o monarca (por exemplo) deixaria de ser soberano, por não ser mais a autoridade suprema.[123]

---

[121] Essa ideia está nas origens do conceito de *justiça retida*, segundo o qual o soberano poderia revisar, em última instância, quaisquer decisões judiciais, e que parece estar na origem de institutos contemporâneos como o indulto e a graça, pela qual o Chefe de Estado pode extinguir a punibilidade em favor de condenados genericamente ou individualmente considerados.

[122] Daí a crítica de autores liberais, como MONTESQUIEU, que considerava que em condições tais não haveria espaço para a liberdade política.

[123] A norma jurídica é frequentemente concebida como ato de vontade, na esteira do pensamento de HOBBES, pelo qual o soberano estabelece uma conduta como proibida ou obrigatória, por exemplo, de maneira pública e inteligível aos súditos, declarando ainda que pretende proceder com a força contra aqueles que não a observarem, em autores como Austin. Na tradição do pensamento político de jurídico britânico, soberano seria aquela autoridade política máxima, que não obedece habitualmente a ninguém e que, por sua vez, é habitualmente obedecida. (BOBBIO, 2006; HART, 2009). A ideia de limitar o soberano pelo direito, emanação de sua vontade, é, durante muito tempo, ignorada ou considerada ilógica pelo pensamento político ocidental, e princípios como os de que aquilo que o soberano deseja a lei faz vigorar (*quod princeps placuit legem habet vigorem*) e o de que o príncipe não possui obrigações jurídicas (*princeps legibus solutus est*),

O período do Estado absoluto é conhecido historicamente como um período de supremacia plena do soberano relativamente aos súditos, sendo comum a afirmação de que nesta fase do Estado moderno aquele possuía poder de vida e morte sobre estes. Inúmeros foram os atentados perpetrados pelo soberano ou pelo Estado, nesta fase, contra os bens, a liberdade e mesmo a vida dos súditos, que não gozavam de qualquer segurança jurídica, como se sabe.

b) Estado de polícia

Em uma fase posterior o Estado moderno por vezes assume a forma comumente denominada de **Estado de Polícia**[124]. Para alguns se trata de um novo modelo de Estado, para outros, de uma fase do próprio Estado absolutista.

O Estado de polícia (*Polizeistaat* em alemão) consiste no Estado sob o qual, por força da doutrina alemã do século XVIII, havia uma tutela do cidadão diante da autoridade inclusive em suas relações de direito privado. São elementos essenciais dessa figura a extensão do poder de polícia do Estado (consistente em amplas competências de regulação e fiscalização

---

oriundas do Direito Romano (*Corpus Iuris Civilis*) são reafirmados no intuito de fortalecer as monarquias absolutistas da Europa continental.

[124] A referência à palavra "polícia" aqui é em sua acepção ampla, compreendendo quaisquer restrições e regulações da liberdade individual feita (supostamente) em prol do bem-estar social ou coletivo. Compreende, assim, não apenas as funções de repressão, preventiva ou repressiva, de ilícitos penais, como crimes e contravenções, mas também todas as regulações e restrições das atividades privadas, como as normas relativas a construções, ao exercício de certas profissões, a necessidade de autorização pública para o desempenho de certas atividades, os regulamentos públicos e a fiscalização estatal de certos âmbitos da vida social, o controle sobre os espaços públicos, entre outros.

da sociedade) e na ideia de que tal regulação era feita em proveito da própria sociedade (concepção paternalista, segundo a qual o Estado zelaria melhor da sociedade do que esta mesma).

Como ensina CANOTILHO (2003, p. 91), o Estado de Polícia implicava a ideia de concentração da soberania na pessoa do monarca, extensão do poder do soberano ao âmbito religioso (religião oficial imposta aos súditos), dirigismo econômico de tipo mercantilista[125], promoção da *salus publica*, ou seja, do bem-estar e da felicidade dos súditos (paternalismo).

Daí a denominação deste tipo histórico de Estado, que remete à descrição de atividades de polícia excessivamente amplas, em prejuízo dos direitos e liberdades do cidadão, os quais se encontravam privados de um acesso aos tribunais para exigir a observância da legalidade, podendo contar, no máximo, o direito de petição ao próprio soberano (PIZZORUSSO, 1998, p. 196).

c) Estado constitucional, Estado liberal ou Estado de Direito

Ensina HAURIOU que

> "a noção de Estado de direito ou de Estado submisso ao regime de direito (Rechtstaat em alemão), que é a base fundamental do Direito Público objetivo, encontra-se já em formação há três quartos de século. Seu

[125] O mercantilismo era política econômica extensamente regulatória e baseada na ideia de balança comercial favorável e no metalismo, típica de diversos países europeus entre os séculos XV e XVIII. Tal modelo de organização econômica era intimamente relacionado com as necessidades do Estado moderno em suas primeiras fases, tais como o pagamento de salários de amplos exércitos (NUNES, 2007).

> sentido geral é a subordinação do poder de dominação à Ordem Jurídica (...)." (HAURIOU, 1916).

O absolutismo (e o Estado de polícia) provocaram uma reação política contrária a ele por parte da sociedade, notadamente da burguesia emergente como potência econômica e política. Durante os séculos XVII e XVIII ocorreram as chamadas revoluções liberais, com destaque para a revolução francesa e para a revolução americana (CANOTILHO, 2003).

Durante tal período o poder político sofreu uma radical alteração, o que correspondeu a uma igual alteração do Estado. O pleito das revoluções por maior liberdade e segurança jurídica, além de igualdade jurídica e política, traduziu-se em uma nova fase do Estado e em um novo modelo ou tipo estatal correspondente. Como ensina José Joaquim Gomes CANOTILHO,

> "No final do século [XIX], estabilizam-se os traços jurídicos essenciais deste Estado: o Estado de direito é um *Estado liberal de direito*. Contra a ideia de um *Estado de Polícia* que tudo regular e que assume como tarefa própria a prossecução da 'felicidade dos súbditos', o Estado de direito é um *Estado liberal* no seu verdadeiro sentido. Limita-se à defesa da ordem e da segurança públicas ('Estado polícia', 'Estado *gendarme*', 'Estado guarda nocturno'), remetendo-se os domínios económicos e sociais para os mecanismos da liberdade individual e da liberdade de concorrência." (CANOTILHO, 2003, p. 97).[126]

Após as revoluções liberais e por força do constitucionalismo (CANOTILHO, 2003) surge o denominado Estado liberal ou Estado

[126] Como se vê, as expressões "Estado *gendarme*" e "Estado guarda-noturno" são sinônimos de Estado de direito ou Estado liberal. *Gendarme*, em francês, equivale às forças policiais ou de segurança pública. A ideia é óbvia: um Estado cuja função é a proteção e segurança, interna e externas, essencialmente, por meio de exércitos, polícia e tribunais.

constitucional e, gradualmente, a democracia moderna, exigindo-se que o poder estatal esteja baseado na vontade dos governados e limitado em prol do bem destes.

O Estado liberal põe fim aos privilégios e discriminações característicos do Antigo Regime, como aqueles decorrentes da divisão da sociedade em castas e no reconhecimento de privilégios, afirmando direitos universais do homem, traduzindo paulatinamente em instituições a desejada igualdade jurídica.

As declarações de direitos passam a limitar o poder do soberano, proibindo-o de atentar contra a liberdade, a propriedade e os bens dos súditos pelo reconhecimento de direitos à liberdade pessoal, ambulatória, religiosa, de consciência, assim como à propriedade e à vida.

Passam a ser progressivamente universalizados os direitos inerentes à vida, a liberdade e à propriedade, por meio da criação de variadas garantias: asseguram-se a vida, a propriedade e a liberdade através da exigência do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório; bem como da proibição do confisco e da desapropriação sem indenização; entre outras garantias.

Assim, os direitos e as garantias estabelecem diversos limites ao poder do Estado e mecanismos para resolver eventuais transgressões e, ao mesmo tempo, buscam proporcionar liberdade e segurança jurídica aos cidadãos (MIRANDA, 2004).

Além do reconhecimento de direitos e do estabelecimento de garantias, o poder do Estado passa a ser limitado pelas novas

constituições que, ao organizar o Estado, endossam a tripartição dos poderes preconizada, entre tantos, por Montesquieu.

A separação (ou divisão) dos poderes (ou funções) do Estado constitui uma técnica de limitação do poder, através da atribuição de diferentes parcelas de poder (ou funções) a órgãos distintos e independentes (Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário), de modo a impedir que quem legisla administre ou julgue, que quem administra legisle ou julgue, bem como que quem julga legisle ou administre (CAETANO, 2009).

Por meio da combinação dos direitos, liberdades e garantias e da separação dos poderes buscou-se limitar o poder do Estado, obrigando-o a respeitar os limites traçados pelo direito, donde surge o conceito de **Estado de Direito** e a separação fundamental entre Estado e sociedade civil, pois "O Estado liberal tem em vista uma sociedade livre da gestão ou direcção do poder." (MIRANDA, 2004, p. 28).

Este pode ser compreendido, de modo geral, como a antítese do Estado absoluto. Nele o soberano (que passa a ser o Estado, pessoa jurídica distinta do governante) não é mais concebido como estando acima da lei, mas como estando sujeito à legalidade e obrigado a cumprir o que o direito estabelece.[127]

O **Estado liberal** (normalmente sinônimo de Estado de Direito, ou primeira fase histórica deste) caracteriza-se, assim, pela preocupação em

[127] Por força, entre outras coisas, de doutrinas como a de SIEYÈS, que concebe a distinção entre poder constituinte e poderes constituídos, deduzindo o primeiro da soberania popular, e os demais (legislativo, executivo e judiciário), como decorrentes daquele e a ele sujeitos. Tais concepções foram fundamentais para o surgimento da ideia de Estado de Direito.

limitar o poder estatal através do estabelecimento de direitos, liberdades e garantias, e da separação dos poderes, principalmente (CANOTILHO, 2003).[128]

Aspecto correlato à afirmação do Estado de direito é exatamente a independência do poder judiciário (juízes, cortes e tribunais) e a ampliação do controle dos atos do Estado pelo judiciário, abandonando-se noções de inviolabilidade e imunidade do Estado ou dos governantes em favor de concepções baseadas na ideia de limites ao poder de ambos e controle de suas ações. É assim que Alessandro PIZZORUSSO ensina que o Estado de Direito (*Rechtsstaat*) seria a formação na qual

> "o Estado é sujeito ao direito também no exercício de seus poderes públicos – ressalvadas exceções que foram vinculadas à noção de 'ato político' ou como aquelas decorrentes da teoria do *act of State*, de acordo com a qual os atos dos Estados estrangeiros gozam de imunidade jurisdicional – e é por isso possível ao cidadão recorrer ao juiz para ser tutelado contra os atos da administração pública." (PIZZORUSSO, 1998, pp. 196-197).[129]

[128] Estas são as estratégias predominantes, embora existam outros, como a adoção do federalismo. No entanto, a solução federalista é menos difundida do que o estabelecimento de direitos e garantias e a separação ou divisão de poderes ou funções.

[129] É evidente que existem limitações. Alguns Estados, como a França, limitam as funções do judiciário, adotando sistemas de contencioso administrativo. Sobre o tema, consulte-se o Capítulo sobre o controle e a responsabilidade do Estado e seus agentes, adiante. Há uma relação, inclusive, entre personificação jurídica do Estado e o advento do Estado de direito, como lembra Léon DUGUIT: "O Estado encontra-se sujeito ao direito (...). Desde o dia em que se compreendeu essa noção de Estado de direito, se sentir energicamente a necessidade em todos os espíritos a necessidade de edificar a construção jurídica do Estado. É sob o império dessa necessidade, de resto completamente legítima, que nasceu a teoria que ainda hoje possui muitos partidários e que se pode denominar de teoria do Estado *sujeito de direito* ou teoria da *personalidade jurídica do Estado*." (DUGUIT, 1918, p. 26).

Como observa PIZZORUSSO, a transição do Estado de polícia ao Estado de direito levou à ampliação da jurisdição ordinária nos países anglo-saxônicos, que passaram a ser competentes para controlar a legalidade dos atos da administração pública, e à criação da justiça administrativa, separada da justiça ordinária, em diversos países europeus (PIZZORUSSO, 1998, p. 197), dotada da mesma função.

Observe-se que a principal fonte de legitimidade do Estado liberal consiste em abstenções; ou seja, nesta fase o Estado é visto como tanto mais legítimo quanto mais deixe de incorrer em certas condutas atentatórias contra a vida, a liberdade e os bens dos cidadãos. O Estado se legitima principalmente com um não-fazer.[130]

É importante observar que o Estado liberal encontra-se vinculado não apenas às ideias do liberalismo político, mas também às ideias do liberalismo econômico, como recorda PIZZORUSSO:

> "A doutrina do Estado liberal, contrapondo-se às teorias econômicas dominantes durante o *ancien regime*, partia do pressuposto que o máximo de bem-estar fosse atingível pelos homens quando estes fossem deixados o máximo possível livres para desenvolverem as suas capacidades em concorrência entre si, pelo que caberia ao Estado apenas a tarefa de assegurar o respeito a um mínimo de regras de comportamento consideradas essenciais para a realização de uma convivência pacífica." (PIZZORUSSO, 1998, p. 198).

[130] Por isso os direitos que caracterizam esta fase do Estado são principalmente direitos negativos, por vezes chamados de liberdades, que impedem o poder político de interferir em certas esferas da vida dos governados, como na esfera religiosa e na propriedade privada. O que não significa que o Estado já não possuísse nessa fase algumas atividades que fossem consideradas típicas suas, notadamente a promoção de segurança interna e externa (polícia e forças armadas), o exercício da jurisdição e a realização de algumas obras de infraestrutura, tais como estradas, ferrovias, pontes e congêneres.

O Estado de poderes limitados e legitimado pela observância dos limites constitucionais à sua atuação, denominado Estado de direito, Estado liberal e, por vezes, **Estado constitucional** (expressões geralmente sinônimas) predominou, portanto, durante o período histórico que vai do final do século XVIII e abrange todo o século XIX, compreendendo ainda boa parte do século XX.

Se a falta de liberdade e igualdade, assim como de segurança jurídica, que vicejavam sob o Antigo Regime e sob o absolutismo, fizeram com que se buscasse realizar tais valores ou fins por meio da criação do Estado liberal ou constitucional, são outros problemas farão surgir o Estado socialista, o Estado totalitário e o Estado social.

d) Estado socialista

Durante o século XIX consolidaram-se, em certos limites, as conquistas políticas e jurídicas das revoluções liberais, traduzidas no Estado liberal. Apesar disso, durante este mesmo período histórico surgiram problemas novos e agravaram-se problemas antigos.

Trata-se de um período de intensas e profundas modificações sociais e econômicas. Além das revoluções industriais, cujas inovações tecnológicas modificaram a estrutura produtiva da sociedade, vários outros fatores influenciaram questões específicas.

As grandes desigualdades sociais e econômicas que surgiram ao sob o capitalismo liberal do século XIX, bem como os problemas econômicos e sociais que surgiram em virtude das crises econômicas que ocorreram

durante este século e o início do século XX, entre outros fatores, criaram as condições para as novas transformações que seriam sofridas pelo Estado.

Durante o século XIX, frustraram-se em boa medida as promessas das revoluções liberais. A despeito das ideias revolucionárias de igualdade e liberdade, a igualdade reduzira-se a uma dimensão meramente formal, seja política (iguais direitos políticos) ou jurídica (iguais direitos e deveres legais). A desigualdade social e econômica, no entanto, revelava-se avassaladora, assim como os problemas sociais decorrentes dela e das periódicas crises econômicas, sem falar nas guerras.

A ausência de regulação do mercado pelo Estado permitiu a concentração de grandes fortunas em mãos de poucos industriais e comerciantes, bem como o monopólio de mercados e a consequente fragilidade dos consumidores e trabalhadores diante dos primeiros (NUNES, 2007).

A ausência de regulação do mercado de trabalho pelo Estado permitia condições de trabalho degradantes, insalubres e perigosas, jornadas longas e extenuantes, salários ínfimos. As crises econômicas e as guerras tornavam a situação ainda mais difícil, com crescimento de desemprego e consequências inerentes, como pobreza, miséria, mendicância, indigência e criminalidade.

Diante de tal panorama, os anseios sociais agora se voltavam principalmente para questões relativas à desigualdade social e econômica, e para a privação da parte mais pobre da população de recursos e condições mínimas de vida.

O caráter representativo e indireto da democracia implantada em diferentes países após as revoluções dos séculos XVII e XVIII, somados a outros fatores, como o sufrágio restrito, faziam com que aquele regime político não fosse capaz de responder satisfatoriamente a estes desafios.

Os problemas econômicos e sociais gerados pelo modo de produção capitalista e sob o liberalismo econômico no período do Estado constitucional ou liberal fizeram crescer as críticas sociais e as correntes de pensamento como o anarquismo, o socialismo (utópico ou científico) e o comunismo, ainda no século XIX, bem como as críticas à democracia e o pensamento revolucionário.

A revolução Russa, em 1917, representa o fim de um regime político opressivo em um vasto território e a criação de um novo tipo de Estado, a saber, o **Estado socialista**, supostamente forma transitória para o advento de uma sociedade comunista, de acordo com a doutrina marxista-leninista.

Sob o pensamento socialista e, mais especificamente, do chamado Socialismo científico, demoliram-se as estruturas do antigo Estado czarista e criou-se um novo tipo de Estado, com formas políticas e jurídicas próprias e com grande extensão de competências e atribuições.

O Estado socialista aparta-se, em termos de sua estrutura, em grande medida, dos Estados ocidentais. Substitui, por exemplo, o princípio da divisão dos poderes, que considera burguês, pelo princípio da unicidade do poder, sob a divisa de "todo o poder aos camponeses e operários" (MIRANDA, 2003).

Todo o poder ou todas as funções do Estado passam a ser desempenhadas por um sistema hierarquizado de assembleias, os sovietes (conselhos, em russo), indo desde os menores, organizados por local de trabalho ou bairro, até o soviete supremo. Na teoria, o Estado socialista consubstancia a ditadura do proletariado, pregada por Marx, com vistas à abolição da propriedade privada dos meios de produção para a futura superação não apenas da sociedade de classes, com suas contradições e crises inevitáveis, mas do próprio Estado, conforme a doutrina marxista (CAETANO, 2009).

Do mesmo modo, além dos sovietes, instituições e conceitos jurídicos e políticos próprios passam a ser desenvolvidos. Assim, as repúblicas socialistas soviéticas rejeitam o mandato representativo (livre e irrevogável), típico da democracia representativa ocidental, e substituem-no pelo mandato imperativo (vinculado e revogável) [131].

Cria-se um judiciário peculiar, no qual existem interpretações vinculantes (obrigatórias) do direito de acordo com a doutrina política predominante, assessores populares, magistrados eleitos e demissíveis. Cria-se até mesmo um conceito próprio de legalidade (legalidade socialista), compatível com a doutrina marxista-leninista, e que na prática significa a sujeição do Estado e do direito às necessidades da revolução e do regime.

[131] Consulte-se a temática nos Capítulos dedicados à Teoria da Democracia e aos sistemas eleitorais e partidários. BARTHÈLEMY recorda que Vitor HUGO propunha tal formato de mandato, que designava de "mandato contratual", por entendê-lo baseado em um contrato entre eleitores e eleitos (BARTHÉLEMY, 1932, p. 62).

Acima de tudo, do ponto de vista político, cria-se um Estado visto por muitos como totalitário, na medida em que não conhece limites, não reconhecendo a divisão clássica entre ordem política e sociedade civil, abolindo a propriedade privada (além de relativizar direitos e garantias fundamentais) e visando inclusive forjar o próprio indivíduo, imbuindo-o dos valores socialistas por meio de vários recursos, como a educação e o controle da liberdade de expressão (MIRANDA, 2003).

Ainda do ponto de vista político, caracteriza-se pela criação do partido único, e pela fusão deste com a própria estrutura do Estado, fazendo dele o principal centro efetivo de decisão (CAETANO, 2009).

E, do ponto de vista econômico, como consequência da abolição da propriedade dos meios de produção, traduz-se na coletivização e no planejamento pelo Estado de toda a atividade econômica, originando problemas significativos de desabastecimento, entre outros. Nesse sentido, convém recordar que

> "O 'Estado socialista' (...) tem como sua característica essencial a atribuição aos poderes públicos da tarefa (de forma prevalente ou até mesmo exclusiva) de gerir os meios de produção de renda para distribuí-la equitativamente entre todos os cidadãos, não apenas em proporção a seu trabalho, mas também de modo a eliminar as desigualdades de fato derivadas de causas naturais ou sociais." (PIZZORUSSO, 1998, p. 199).

De todo modo, o importante é frisar que o Estado criado na Rússia após 1917, socialista ou soviético, acaba por se converter em um modelo adotado posteriormente em diversos quadrantes do globo, como na China, na Coréia do Norte e em Cuba, profundamente transformado e profundamente distinto dos Estados ocidentais de tipo liberal.

e) Estado totalitário

Para muitos o Estado socialista, que se acaba de examinar, é uma espécie de Estado totalitário. Para muitos outros, no entanto, a experiência do socialismo real, embora "totalizante" (no sentido de tender a ampliar de forma ilimitada a ingerência do Estado sobre a sociedade civil) é distinta da dos demais regimes conhecidos como totalitários.

Independentemente de tal discussão, considerando diversos aspectos distintos, optou-se por examinar os dois tipos distintamente, como parece fazer a maioria dos autores que se dedicaram ao assunto.

O Estado totalitário surge ao longo do século XX, principalmente a partir da década de 1930, tendo como seus arquétipos o Estado nacional-socialista (ou nazista) alemão e o Estado fascista (tal como existiu na Itália, Espanha e Portugal), embora existam fortes diferenças entre o primeiro e os últimos.

Tal modelo de Estado surge, também, a partir de problemas sociais engendrados por crises econômicas (como a grande depressão da década de 1920) e guerras (notadamente a Primeira Guerra Mundial). A situação de penúria, inflação e desemprego, e a sensação de injustiça reinantes em muitos quadrantes da Europa (notadamente na Alemanha) criam condições para a ascensão de movimentos de extrema-direita que culminam no Estado totalitário.

O Estado totalitário tem como característica básica pretender exercer poder sobre a sociedade na máxima extensão, chegando mesmo a

apagar a clássica separação entre sociedade civil e sociedade política ou Estado. Tal separação, típica do Estado liberal, decorria da limitação dos poderes do Estado e do dever deste respeitar direitos e liberdades como a propriedade, a liberdade de crença, de pensamento, e assim por diante.

O Estado totalitário tem assim como uma de suas características centrais não mais vislumbrar o Estado como um instrumento a serviço da sociedade, mas inverter tal relação, concebendo a sociedade como subordinada ao poder do Estado. Tem, assim, um de seus traços característicos no autoritarismo político.

Sua origem normalmente associa-se a partidos ou facções políticas militarizadas ou de caráter paramilitar, de modo que se concebe o uso da violência como um meio político normal, donde decorre tanto sua ideologia antidemocrática quanto sua associação ao autoritarismo e à repressão da oposição, com restrições à liberdade política e com a eliminação violenta de opositores do regime.

Em sua pretensão de reformar não apenas a sociedade política, mas a sociedade como um todo e o próprio homem no processo, não hesita em lançar mão de uma ideologia oficial, que busca inculcar nas pessoas por meio da educação formal e da propaganda intensiva.

A ideologia oficial também se institucionaliza e se traduz normalmente em um partido único, cujos dirigentes detém (tal como no socialismo real) o efetivo poder de decisão, estando presente, não raro (também tal como ocorre no socialismo real) o culto à personalidade de líderes carismáticos.

O Estado totalitário nasce, assim, do extremismo (normalmente do extremismo de direita) e caracteriza-se pelo autoritarismo, pela violência, pela repressão, pelo partido único, e pela tentativa de extensão máxima do poder do Estado, dominando não apenas o exterior dos indivíduos, mas buscando mesmo dominar seu pensamento e suas crenças, e apagando a distinção entre Estado e sociedade civil.

Para aqueles que consideram o Estado socialista uma espécie de Estado totalitário, o totalitarismo pode combinar-se com uma economia planificada (socialismo real) ou com um regime capitalista (caso do nazismo ou do fascismo).[132]

f) Estado social

Como visto, diversos fatores ocorridos ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do Século XX levaram a importantes transformações sofridas pelo Estado, originando, de um lado, o Estado socialista ou soviético e, de outro, os Estados totalitários, como a Alemanha nazista.

[132] Parece importante frisar que embora todo Estado totalitário seja, também, Estado autoritário, a recíproca não é verdadeira, ou seja, nem todo Estado autoritário é Estado totalitário. As semelhanças são muitas, como o uso da violência, a falta da liberdade política e o autoritarismo. A diferença encontra-se precisamente na extensão do poder ou controle que o Estado pretende exercer: um Estado autoritário normalmente reconhece uma esfera de vida privada dos cidadãos, na qual não precisa intervir, embora domine com mão de ferro a esfera pública ou política. O Estado totalitário não reconhece esta separação, pretendendo dominar não somente o Estado, mas a própria sociedade como um todo e, consequentemente, no processo, o indivíduo. Por isso mune-se de mecanismos como uma ideologia política oficial, que impõe à sociedade, e de mecanismos como intensa propaganda política e controle intenso dos meios de educação e comunicação.

Tudo isso acabou por conduzir a uma nova fase do Estado e à sua reformulação no ocidente, pois o Estado liberal que existiu durante o século XIX e no início do século XX não parecia mais suficiente.

Essencialmente, ficou claro que não bastava mais que o Estado promovesse segurança (interna e externa), exercesse a jurisdição e não violasse os direitos e liberdades dos governados, pois a sociedade esperava mais do Estado em face dos problemas sociais e econômicos, principalmente.

O Estado teve que ser reformulado, deixando sua inércia característica (não-fazer) e passando a exercer atividades de regulação da sociedade e do mercado e de prestação de serviços e fornecimento de bens à sociedade.

Assim, o Estado passou a regular áreas que antes eram deixadas à livre-iniciativa dos indivíduos e da sociedade. O Estado passa a intervir no mercado para garantir a livre-concorrência e impedir os monopólios, oligopólios e cartéis, que favoreciam industriais e comerciantes em prejuízo dos consumidores. Como ensina Miranda, se o Estado liberal pretendida permitir à sociedade um âmbito livre da interferência do poder político, "o Estado social intervém nela para a transformar ou conformar." (MIRANDA, 2004, p. 28).

O Estado passa, ainda, a intervir no mercado de trabalho, para colocar limites à liberdade contratual e para garantir direitos mínimos aos trabalhadores. São paulatinamente proibidos trabalhos insalubres e perigosos a menores, são estabelecidos limites de jornada, é estabelecido o salário mínimo, entre outras medidas de proteção do trabalhador. Ou seja,

nesta fase o Estado passa a exercer forte regulação em campos que antes eram deixados livres de interferência do Estado.

Além da regulação, como dito, o Estado passa a ser convocado a prestar serviços e fornecer bens, no sentido de promover segurança material aos cidadãos. Desse modo surgem algumas políticas estatais que visam promover o pleno emprego, bem como voltadas à criação de benefícios como auxílio-acidente, aposentadorias e pensões, auxílio-doença, assistência à saúde, entre outros, para cobrir eventos como a velhice ou a invalidez, que retiravam o meio de subsistência dos trabalhadores.

Há uma concepção difundida que associa ao Estado social a ideia de uma função de distribuição ou redistribuição de renda e, com isso, de realização de alguma concepção de justiça social:

> "O "Estado social" (ou 'Estado de bem-estar', com tradução literal da expressão inglesa *Welfare State*), a qual implica (...) uma intervenção estatal mais intensa, tendente a realizar uma redistribuição das rendas pelo menos parcial, a qual pode decorrer, por exemplo, da expropriação dos bens que não sejam adequadamente utilizados pelos particulares de modo a tornar possível sua fruição econômica em proveito da coletividade ou pela adoção de um sistema tributário de caráter progressivo." (PIZZORUSSO, 1998, p. 198).[133]

[133] Ideias como a da desapropriação de bens por interesse coletivo, baseadas na noção de função social da propriedade, bem como a ideia de tributação progressiva, buscando corrigir distorções na distribuição da riqueza social, retirando dos que têm mais para redistribuir aos que têm menos, são centrais na compreensão do Estado social. O autor italiano observa, no entanto, que as margens do conceito de Estado social são amplamente flexíveis e adaptáveis, compreendendo diversas formulações distintas na realidade histórica, com diversas formas possíveis de combinação entre liberdade de iniciativa econômica privada e normas que visem evitar deformações decorrentes da mesma (PIZZORUSSO, 1998, p. 199).

É neste período, portanto – principalmente após a depressão econômica da década de 1930 e a segunda guerra mundial – que surgem os direitos sociais e econômicos e que o Estado passa a buscar prestar auxílios pecuniários aos necessitados e aos incapazes de prover seu próprio sustento, bem como políticas públicas que garantam acesso a serviços mínimos de previdência, educação e saúde (tarefas que, até então, eram vistas como sendo da alçada das famílias, da igreja, das associações de trabalhadores ou das entidades beneficentes).

O Estado deixa de se legitimar apenas por aquilo que deixa de fazer, como ocorria na fase do Estado liberal. O **Estado social**[134], esta nova forma de Estado, legitima-se também por aquilo que faz, devendo garantir um mínimo de segurança material que assegure a subsistência das pessoas, especialmente daquelas que se encontram em pior situação (mais vulneráveis) ou privadas dos meios mínimos para prover sua subsistência.

Sob o Estado social do século XX surgem os chamados direitos sociais e econômicos, consistentes em direitos mínimos a prestações que visam garantir a subsistência, reduzir a desigualdade social e econômica e proporcionar um mínimo de segurança material. Este período que vai de meados da década de 1930 até meados dos anos 1980 caracteriza-se por uma forte e significativa expansão e crescimento do Estado.

---

134 O Estado social por vezes é também chamado de "Estado de bem-estar social" ou *Welfare State*, exatamente por se tratar de um Estado que se preocupa não apenas com a limitação de seu poder em prol da liberdade individual, mas também em proporcionar ao menos um mínimo de bem-estar à sociedade, por meio de políticas públicas em matéria de previdência e assistência social, assistência à saúde, educação e outros. Por vezes utiliza-se a expressão "Estado Providência" para se designar o Estado social, de maneira irônica e crítica, pois tal expressão compara o Estado à Providência divina, que tudo provê.

É bastante evidente que este Estado surgiu em parte para resolver problemas sociais e econômicos criados pelo modo de produção capitalista sob o liberalismo econômico do século XIX e, em parte, como proteção do próprio capitalismo. O Estado social não se confunde, de modo algum, como o Estado socialista, pois este pressupõe uma mudança no modo de produção (coletivização dos meios de produção e planificação da economia) e aquele exatamente o contrário (manutenção do capitalismo, embora com mecanismos de atenuação de seus impactos sociais e econômicos).[135]

Obviamente as políticas prestacionais de cunho social e econômico possuem custos elevados, posto ser de financiamento custoso a organização e a prestação dos vários serviços relativos à educação, à saúde, à previdência e à assistência social. Além disso, somente podem ser obtidas mediante um crescimento significativo do Estado e da burocracia estatal, aqui entendida simplesmente como o corpo de funcionários públicos.

Este crescimento substancial do Estado e da despesa pública, aliado a outros fatores, será fundamental para a tentativa de retorno ao um Estado liberal, pregada pelas correntes de pensamento normalmente designadas sob a expressão neoliberalismo.

[135] O Estado social é uma resposta tanto ao socialismo e à economia planificada, no sentido de proteger o modo de produção capitalista, mitigando seus efeitos negativos, quanto ao Estado totalitário, ao tentar humanizar a sociedade e impedir que os quadros de exclusão social e penúria (como os do início do século XX) possam trazer à tona tendências de extrema direita e, com elas, o totalitarismo.

g) A ideia do Estado mínimo

Desde 1940, pelo menos, verifica-se o surgimento de uma corrente de pensamento altamente crítica ao Estado social, a qual preconizava um retorno do Estado às suas funções clássicas (defesa externa, segurança interna e infra-estrutura, essencialmente), correntes estas atualmente denominadas de neoliberais (LIMA, 2002).

Por volta da década de 1970 a crise do petróleo e as mudanças da economia tornaram bastante difícil manter o Estado social naqueles países em que este se desenvolveu (pois nem todos os países conheceram, de fato, o Estado social). O déficit do Estado é crescente, a necessidade de arrecadação cada vez maior, e as políticas econômicas keynesianas, que eram fundamentais para o Estado social, parecem não funcionar mais (ROSANVALLON, 1981).

Desse modo, ganharam força aquelas correntes de pensamento que pregavam uma redução do tamanho do Estado, e, a partir dos governos dos anos 1980 (Reagan nos EUA e Thatcher nos Reino Unido) verifica-se uma retração nas políticas sociais, com vistas à redução dos custos e das dimensões do Estado.

Tal redução reequilibra as contas públicas, mas não deixa de possuir significativo impacto social e econômico, fazendo aumentar novamente a desigualdade social e a falta de segurança econômica de boa parcela da sociedade.

Pode-se afirmar que o Estado contemporâneo encontra-se em fase de redefinição, sendo distinto tanto do Estado liberal do século XIX

quanto do Estado social do século XX, embora ainda não possua características suficientemente claras. Muitos autores falam em crise do Estado, pois o Estado contemporâneo não possui uma clara vocação seja no sentido de manter ou retornar ao Estado social, seja em implementar a profunda reestruturação do Estado pregada pelo neoliberalismo.

Alguns Estados avançaram mais no sentido das políticas neoliberais após as últimas décadas do século XX, outros mantiveram o Estado social. Outros, ainda (como é o caso dos países da América Latina e do mundo em desenvolvimento em geral) não chegaram a experimentar de forma plena o Estado social.

h) Estado democrático de direito

Grande número de Estados contemporânos reivindicam em suas constituições a condição de Estado democrático de direito (é o caso do Brasil, entre tantos). Tais Estados pretendem apresentar-se como Estados de Direito e como Estados democráticos: de um lado, reivindicam a tradição liberal de limitação do poder do Estado e submissão deste ao direito (*rule of law*) e, de outro, insistem em princípios democráticos, como o da soberania popular e do sufrágio universal.

Examinando-se concretamente os Estados contemporâneos, de todo modo, afigura-se difícil extrair um tipo específico de Estado que corresponda a tal conceito.

De modo geral parece ser possível afirmar que o Estado democrático de Direito corresponderia aproximadamente aos Estados

democratizados dos países desenvolvidos, caracterizados por serem Estados constitucionais (poder político limitado por constituições e mecanismos de controle), democráticos (com sufrágio universal, democracia representativa e liberal), e, normalmente, com algum grau de adoção (maior ou menor) do princípio da socialidade (direitos econômicos e sociais).

Este tipo histórico de Estado não se confunde, portanto, com o Estado de direito clássico, típico do século XIX (que, entre outras coisas, tinha democracia limitada por força do sufrágio restrito), nem com o Estado social, típico do século XX (em face do retrocesso mencionado no último tópico).

CAPÍTULO 4

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO

É intuitivo ser necessária a concorrência ou reunião de determinados elementos para a configuração de qualquer sociedade politicamente organizada e, em particular, do Estado. Há diversas teorias sobre os elementos constitutivos do Estado[136] (consideradas por alguns como requisitos ou condições de existência deste) sendo predominante, na contemporaneidade, a teoria tríplice, que considera que todo Estado necessita de três elementos para se caracterizar. Nesse sentido, ensina KELSEN:

> "Como comunidade social, o Estado – de acordo com a teoria tradicional do Estado – compõe-se de três elementos: a população, o território e o poder, que é exercido por um governo [estatal] independente. Todos estes três elementos só podem ser definidos juridicamente, isto é, eles apenas podem ser apreendidos como vigência e domínio da vigência (validade) de uma ordem jurídica." (KELSEN, 2003, p. 318).[137]

[136] A maioria dos autores identifica, como se verá, três elementos constitutivos do Estado. Há autores, como Jorge Miranda, que não concebem os mesmos como elementos, mas como condições de existência do Estado. (MIRANDA, 2004, pp. 09-10).

[137] Note-se que no trecho transcrito o jurista de Viena não descreve sua Teoria do Estado, mas aquela que denomina de tradicional, sustentada por JELLINEK, por exemplo. Para KELSEN o Estado nada mais é do que a personificação do ordenamento jurídico, de modo que este autor sustenta, em vários escritos, a conhecida e polêmica tese segundo a qual direito e Estado são uma única e mesma coisa. A partir daí, passa a

Para tal compreensão, tais elementos são condições necessárias e suficientes para a presença de tal sociedade política, ou seja, sem alguma delas não há que se falar em Estado, por um lado, e a coexistência das três é bastante, por si só, para caracterizar uma sociedade política como estatal.

O primeiro desses elementos poderia ser denominado elemento humano. O Estado é uma sociedade política humana e, portanto, é inconcebível um Estado sem pessoas para dele fazer parte, naturalmente. De todo modo, independentemente desta constatação, resta discutir qual acepção traduz corretamente tal elemento humano típico da sociedade estatal, se é povo, população ou nação, noções comumente associadas àquela e utilizadas, por diversos autores, para descrever seu elemento humano.

O segundo elemento é o elemento geográfico. Sendo, por definição, uma sociedade politicamente organizada, todo Estado necessita, obrigatoriamente, de um perímetro geográfico no qual esteja assentado seu povo e sobre o qual exerça, com exclusividade, seu poder político, aspecto este normalmente designado como território. Assim, o território é o segundo elemento necessário a qualquer Estado, cabendo analisar o que compreende tal noção e algumas teorias a seu respeito.

Por fim o terceiro elemento é o elemento político. Traduz-se normalmente na noção de soberania, cunhada a partir da doutrina de Jean

---

interpretar cada um dos elementos componentes do Estado em termos estritamente jurídicos, de modo que o território passa a ser compreendido como o âmbito de delimitação de validade geográfica do direito, e o povo passa a ser compreendido como o âmbito pessoal de validade do direito, e assim sucessivamente.

BODIN, e que tem passado por transformações. Por vezes recebe outras formulações, como a ideia de supremacia de competências (ZIPPELIUS, 1985) ou, do ponto de vista sociológico, como monopólio da violência física legítima, o que merecerá uma análise mais detida. Nos tópicos seguintes serão examinados estes três elementos constitutivos do Estado e algumas questões importantes acerca deles.

4.1. Elemento humano

O elemento humano, como dito, é um dos elementos essenciais do Estado, na medida em que este é concebido, em uma de suas acepções principais, como uma sociedade humana politicamente organizada. Com efeito, este é um dos elementos materiais do Estado (junto com o território), e logicamente o antecedem em termos históricos (embora sejam conformados pelo e ganhem seu delineamento e sua configuração por obra do poder político, como se verá adiante).[138]-[139]

---

138 "Os elementos anteriores ao Estado são dois: em primeiro lugar, *certo número de homens,* que formam a matéria do agrupamento estatal; depois, um *território delimitado*, formando o marco e a base do agrupamento." (DABIN, 2003, p. 11).

139 DUGUIT reconhece a existência de um elemento humano imprescindível ao Estado, embora objete a ideia reputada por ele como escolástica e metafísica, de que tal elemento seja dotado de uma consciência e de uma vontade (DUGUIT, 1918). Para o autor, o essencial parece radicar no elemento político consistente na diferenciação entre governantes e governados: "O segundo elemento do Estado é o que denominamos diferenciação entre governantes e governados. Reduzido a seus elementos simples, este fato é a separação em um grupo social entre indivíduos que possuem uma força maior do que outros indivíduos; e que de fato são capazes de impor sua vontade aos outros indivíduos, por meio de tal força superior. Os primeiros são os *governantes*; os segundos são os *governados*." (DUGUIT, 1918, p. 50).

Debateu-se durante bastante tempo a doutrina dedicada ao estudo do Estado sobre qual seria o conceito correlato ao elemento humano do Estado correto, investigando se este corresponderia mais propriamente à ideia de população, de nação ou de povo, e em que sentido poderiam ser tomadas tais expressões.

Primeiramente deve-se observar que a terminologia, aqui, é equivoca e plurívoca, uma vez que nenhuma dessas expressões possuem sentidos únicos e claros, pelo que será necessário algum esforço de análise e alguma discussão para compreender qual a descrição mais fidedigna do elemento humano típico da sociedade estatal.

População parece não consistir em um conceito satisfatório para descrever o elemento humano típico do Estado. Com efeito, trata-se de um conceito essencialmente quantitativo (demográfico), sendo normalmente compreendido como o número de pessoas presentes em determinado lugar em determinado momento. Nesse sentido ensina Jorge MIRANDA:

> "Do conceito de povo distingue-se claramente o de população. Povo corresponde a um conceito jurídico e político, a população a um conceito demográfico e econômico. O primeiro é uma unidade de ordem, a segunda a simples soma de uma multiplicidade de homens atomisticamente considerados. A população é o conjunto de residentes em certo território, sejam cidadãos ou estrangeiros; o povo é o conjunto de cidadãos, residentes ou não no território do Estado." (MIRANDA, 2004, p. 64).

Assim, um Estado possui e tem que possuir – sem dúvidas – população, mas essa noção abrange nacionais e estrangeiros, maiores e menores, pessoas residentes e em trânsito, por exemplo. Além disso, não

apenas o Estado possui população, conceito demográfico como se vê, mas também outras unidades supranacionais ou subnacionais. Assim, um continente possui população, bem como uma província, uma cidade, um vilarejo, um distrito.

Como se vê, o conceito demográfico de população revela-se genérico demais, pois nada diz sobre a qualidade do contingente humano em questão, além de aplicar-se a quaisquer âmbitos territoriais imagináveis, não descrevendo de maneira fidedigna o elemento humano típico da sociedade estatal.

Tampouco se aplica apenas a sociedades humanas, mas abrange até mesmo outras sociedades animais. Com efeito, uma matilha ou um cupinzeiro são sociedades animais que possuem população, o que já demonstra desde logo a excessiva amplitude e imprecisão que tornam tal expressão insatisfatória para traduzir o elemento humano característico do Estado.

A população de um Estado pode variar enormemente, indo desde vários milhões de pessoas a apenas alguns milhares, encontrando-se (normalmente) em relação diretamente proporcional com o território, de modo que os Estados com grande extensão territorial costumam ter demografia elevada, ao passo que Estados com pequena extensão ou micro-estados costumam ter populações muito menores. Como ensina DABIN,

> "Um homem ou alguns homens não bastam para formar um Estado. (...) Os homens assim agrupados no Estado podem ser, ademais, numerosos, muito numerosos ou pouco numerosos: determinados Estados são ricos em homens, outros pobres ou muito pobres. Nem por isso deixam de ter,

> uns e outros, a natureza de Estado. É preciso, sem embargo, para que o Estado surja, que haja um número bastante considerável de homens, porque em caso contrário, a necessidade específica que esta forma social tende a satisfazer careceria do único meio capaz de dar-lhe nascimento. Se terá, então, um agrupamento, talvez de caráter político, mas inferior, uma cidade por exemplo, ainda quando leve o título de Estado no sentido do direito internacional positivo." (DABIN, 2003, p. 12).

O conceito é demasiadamente amplo e acaba por incluir pessoas que não fazem parte da sociedade política (BONAVIDES, 2009). Assim, estrangeiros em trânsito, imigrantes ilegais e apátridas momentaneamente presentes no território são parte da população, mas parece equivocado considerá-los membros do Estado, dessa sociedade politicamente organizada.

A posição predominante é, por isso, no sentido de rejeitar-se o conceito de população como apto a descrever adequadamente o elemento humano característico do Estado, pelo que se faz necessário investigar os demais conceitos.

O conceito de nação, por sua vez, é intimamente relacionado com a ideia de estado, tanto que o vínculo de um indivíduo com um Estado é denominado até hoje, em muitos países, nacionalidade.[140] No entanto, a noção de nação é complexa[141] e, novamente, plurívoca e equívoca, e a relação da ideia de nação com as sociedades políticas surgidas após a modernidade é igualmente complexa.

---

[140] Para descrever o vínculo político e jurídico que une um indivíduo a um Estado utiliza-se por vezes a expressão nacionalidade e por vezes a expressão cidadania, como se verá adiante.

[141] Como se verá, há dois elementos na noção de nação no sentido aqui explorado, um objetivo e um subjetivo. O objetivo corresponde a características comuns partilhadas pelos membros do grupo (físicas e/ou culturais), o subjetivo ao elemento psicológico geralmente descrito como sentimento de pertença ou pertencimento.

De um ponto de vista antropológico e sociológico a nação consistiria em um grupamento humano que partilharia determinadas características comuns, que podem ser físicas ou culturais. Assim uma nação em geral partilha uma cultura e, não raro, traços étnicos comuns. Os traços comuns podem ser diversos: aparência física (fenótipo), língua comum, religião, folclore, costumes, ou outros aspectos culturais partilhados.

Ainda do ponto de vista sociológico ou antropológico, para a caracterização de uma nação é comum a referência, além dos ditos traços comuns, a um sentimento de pertença dos indivíduos relativamente ao grupo (BONAVIDES, 2009). O sentimento de pertença consiste à condição psicológica dos indivíduos de considerarem-se parte da comunidade unida por traços comuns e que se traduz em identidade de um indivíduo como pertencente ao grupo e, ao mesmo tempo, em uma noção de diferença relativamente a todos os demais grupos distintos do seu.

Muitos autores falam, ainda, na noção de uma herança comum compartilhada (passado comum), e no sentimento de interesses comuns (presente comum) e uma vontade de permanecer como parte integrante do grupo (futuro comum), como decorrentes de tal sentimento de pertença, de modo que o conceito de nação, no sentido aqui explorado, entrelaçaria não só os indivíduos pertencentes à geração presente, mas também uniria gerações passadas e futuras (BONAVIDES, 2009).[142]

[142] Às vezes essa mesma noção sociológica ou antropológica, composta de elementos comuns e sentimento de pertença, é referida não como nação, mas como povo. É nesse sentido que por vezes se fala, indistintamente, de povos indígenas ou nações indígenas,

Por outro lado, ao se examinar a história do Estado moderno desde seu surgimento, bem como os Estados concretamente existentes desde então, constata-se facilmente que os Estados não precisam corresponder – e geralmente não correspondem – a uma nação no sentido ora explorado, de modo que esta expressão não parece descrever adequadamente o elemento humano típico daqueles.

É extremamente comum que grupos sem traços comuns e sem sentimento de pertença sejam unidos pelo poder político sob um único Estado – origem dos Estados chamados plurinacionais, predominantes no mundo. Mais do que isso, é comum termos certos Estados constituídos grupos bastante heterogêneos – etnicamente e/ou culturalmente – e que, em muitos casos, não possuem qualquer sentimento de identidade ou pertença entre si – o que gera, em alguns casos, inclusive sérios problemas envolvendo minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, por exemplo, bem como os movimentos autonomistas e separatistas.[143]

---

por exemplo. Aqui se reservou a expressão nação para designar tal acepção (sociológica/antropológica), reservando-se a expressão povo para traduzir conceitos diversos, de natureza política ou jurídica, como se verá.

143 Não é necessário esforço para demonstrar a natureza plurinacional dos Estados contemporâneos, bastando alguns exemplos. Populações heterogêneas são compreendidas pelos mais variados Estados. Veja-se, como exemplo, a Bélgica, com diversos grupos linguísticos e religiosos. Há semelhança no particular, pelo menos em parte, com a Suíça, por exemplo. Algumas regiões são parte integrante de um Estado a despeito de sua população ter traços físicos, culturais e mesmo genealógicos muito mais fortes com o contingente humano de outro Estado, como é o caso, por exemplo, da Córsega, ilha politicamente integrante da França, mas majoritariamente integrada por população de língua, cultura e etnia italianas. Na América Latina o exemplo é ainda mais claro, na medida em que as populações são compostas por variados componentes de diferentes origens, abrangendo contingentes humanos (maiores ou menores) de origem europeia e de autóctones (populações indígenas), muitos dos quais pertencentes a inúmeros povos ou nações, com língua, religião, costumes e até mesmo etnia diversos, como ocorre na Colômbia, na Bolívia e no México, entre outros. Além disso, por vezes

DUGUIT refere-se ao problema dos Estados plurinacionais, utilizando como exemplos o antigo Império Austro-Húngaro e o governo inglês sobre a Irlanda, os quais demonstram não ser exato afirmar que o Estado exerça poder apenas sobre determinada nação:

> "De outro lado, frequentemente o poder do Estado é exercido sobre muitos indivíduos que verdadeiramente não fazem parte da nação considerada. Todos sabem que qualquer governo exerce uma autoridade que, embora variável conforme o país, mas reconhecida em todo lugar, sobre todos os indivíduos que, mesmo não sendo nacionais, encontram-se sobre seu território. Além disso, muitos indivíduos podem ser e são, de fato, súditos de um país sem serem nacionais dele." (DUGUIT, 1918, p. 56).[144]

A despeito disso, a associação entre Estado e a ideia de nação parece ser bastante forte, a ponto do vínculo que une um indivíduo a um Estado ser denominado de nacionalidade. Isso se deve, historicamente, a certas ideias, como o afirmado "princípio das nacionalidades", segundo o qual cada nação teria o direito de constituir-se em Estado soberano, e, ainda, a denominada ideologia nacionalista.

Tal ideologia foi afirmada em uma fase de consolidação dos Estados, como meio de afirmar a unidade nacional e criar ou reforçar os laços de fidelidade entre a população e o Estado, apelando para os elementos emotivos que a noção de nacionalidade e identidade nacional evocam, embora, como visto, do ponto de vista científico, tal concepção

---

populações semelhantes em termos étnicos e culturais encontram-se dispersas entre diferentes Estados soberanos, como parece ser o caso da Alemanha e da Áustria.

144 DUGUIT exemplifica com os nativos de territórios do antigo império colonial francês, que eram súditos, mas não cidadãos nem nacionais, de acordo com o direito colonial. O mesmo valeria, como observa o autor, para os habitantes de países em regime de protetorado e situações análogas (DUGUIT, 1918). A distinção entre nacional, cidadão e súdito será abordada adiante.

não corresponda à realidade política moderna e contemporânea (BONAVIDES, 2009).[145]

Assim, embora a ideologia nacionalista tenha tentado consolidar os Estados sob uma ideia de uma nacionalidade comum, buscando criar um sentimento de pertença, o fato é que Estados não precisam corresponder a nações e, frequentemente, não correspondem, de modo que, do ponto de vista científico, a noção sociológica ou antropológica de nação não descreve corretamente o elemento humano típico do Estado. O mesmo vale para o conceito de povo, se tomado em sentido antropológico ou sociológico (não político ou jurídico, como se verá a seguir).

Povo é expressão igualmente equívoca e plurívoca, sendo utilizada, em alguns casos, no mesmo sentido de nação, na acepção sociológica ou antropológica que se acaba de explorar, cabendo, se utilizada nessa

[145] Sobre a ideologia nacionalista, confira-se o seguinte trecho da obra de Jean DABIN: "Na prática, em nossos dias, é o princípio da *nacionalidade*, ainda que entendido de formas muito diversas, o que se propõe como o critério racional, natural, do agrupamento dos indivíduos no Estado: este não deve abranger, tanto quanto possível, senão os nacionais e, se possível, todos os nacionais. O problema das relações entre nacionalidade e Estado é assim resolvido por meio da ideia de coincidência entre Estado e nação. É o famoso direito dos povos a dispor sobre si mesmos que, ressalvadas divergências de interpretação sobre o princípio e sobre as modalidades, é reconhecido em todas as partes, na França, na Alemanha, na Inglaterra, na Itália, na América. Ao lado deste critério deve mencionar-se outro, concorrente, cuja importância prática é muito menor, mas que, sem embargo, representa uma ideia-força: o princípio do Estado *de classe*, entendido como o da classe proletária, instrumento de revolução, precursor da sociedade universal sem classes." (DABIN, 2003, p. 15). Sob a ideologia nacionalista, portanto, a cada nação deveria corresponder um Estado. O advento do marxismo-leninismo e dos estados socialistas substituiu de forma importante tal noção pela noção de Estado de classe. Nela o Estado sob o capitalismo é Estado da classe burguesa, que deve ser destruído, por meio da revolução, e o Estado socialista é Estado da classe operária, ao qual incumbe destruir o modo de produção capitalista e transformar a sociedade até o advento do comunismo, quando deve desaparecer.

acepção, as mesmas considerações que se acaba de expender sobre nação. Assim consigne-se desde logo que povo, no sentido aqui utilizado, não equivale a nação, possuindo duas acepções distintas, uma jurídica e outra política (BONAVIDES, 2009).

No sentido jurídico, povo é expressão que designa o conjunto de nacionais (por vezes chamados de cidadãos). Nacional é toda pessoa que detém o vínculo da nacionalidade (ou cidadania) com determinado Estado; vínculo este que gera direitos e deveres específicos tanto para o indivíduo quanto para o Estado. Dizendo-se o mesmo de outro modo, nacional é toda pessoa reconhecida pelo Estado – através de suas normas jurídicas – como membro da sociedade política. Nesse sentido a expressão de Marcello CAETANO, que ensina que

> "(...) o vínculo que liga os indivíduos de uma comunidade política e os integra em certo Povo chama-se *nacionalidade* ou *cidadania* e a esta qualidade correspondem certos direitos, e certas obrigações para com a colectividade e para com os outros cidadãos. Porque o povo é constituído apenas pelos nacionais, resulta que só estes podem intervir no exercício do poder constituinte (originário) e que só estes em princípio gozam de *direitos políticos* (embora nem todos eles, pois há os menores, os dementes...), isto é, podem ser *cidadãos activos*." (CAETANO, 2009, p. 124).

Alguns Estados utilizam a expressão nacionalidade para designar o vínculo político-jurídico que os une com seus nacionais (a França, por exemplo, *nationalité*), outros utilizam a expressão cidadania para designar a mesma condição (a Itália, por exemplo, *cittadinanza*). A despeito disso, como a cidadania muitas vezes é utilizada em outros sentidos (como, por

exemplo, para descrever a condição de titular de direitos políticos), prefere-se aqui designar tal vínculo pela expressão nacionalidade.[146]

Um primeiro esclarecimento a ser feito é apontar o equívoco existente em se imaginar que apenas os nacionais de determinado Estado possuem direitos e deveres na ordem jurídica daquele. Ou seja, imaginar que as normas jurídicas do país são obrigatórias apenas para os nacionais, equívoco que é mais frequente do que se possa imaginar.

Diversos sistemas jurídicos pré-modernos adotavam o critério da pessoalidade (ou da nacionalidade) para sua vigência. Assim, na Idade Média, por exemplo, nos reinos germânicos que sucederam o Império Romano do Ocidente após seu fim no século V, o direito romano ainda era aplicável às populações romanizadas (ex-integrantes daquele império), ao passo que os direitos germânicos[147] eram aplicáveis às populações "bárbaras" (isto é, não romanas).

Os sistemas jurídicos modernos, no entanto, adotam como regra geral o princípio da territorialidade, segundo o qual o direito aplicável a qualquer pessoa presente no território do Estado ou sob sua jurisdição é o direito positivo daquele Estado, independentemente da nacionalidade ou

---

146 A dissidência ocorre também entre diferentes autores. Jorge MIRANDA, por exemplo, prefere a expressão cidadania à expressão nacionalidade: "Ao conceito de povo reporta-se o de cidadania. Cidadãos são os membros do Estado, da *Civitas*, os destinatários da ordem jurídica estatal, os sujeitos e os súditos do poder. (...) Cidadania é a qualidade de cidadão. E por este motivo, a palavra 'nacionalidade' (...) deve ser afastada, porquanto menos precisa. 'Nacionalidade' liga-se a nação, revela a pertença a uma nação, não a um Estado. (...) Cidadania significa ainda, mais vincadamente, a participação em um Estado democrático" (MIRANDA, 2004, p. 98-100).

147 Havia vários direitos germânicos correspondentes aos diferentes povos germânicos, como ostrogodos, visigodos, francos e assim por diante. Cada um deles de caráter costumeiro (consuetudinário) e aplicável aos membros do grupo, com exclusividade (GILISSEN, 1986).

demais qualificações da pessoa em questão (ao menos em princípio, ressalvados casos excepcionais como as imunidades diplomáticas, por exemplo).[148]

Assim, não parece ser correta a definição segundo a qual povo é o conjunto de pessoas que, por integrarem o Estado, estão sujeitas às normas jurídicas criadas pelo Estado, pois também estrangeiros e apátridas presentes no território nacional estão sujeitos àquelas normas, por exemplo, por força do referido princípio da territorialidade das leis.[149]

Desse modo, parece mais acertado afirmar que, por força do vínculo político-jurídico específico que mantém com o Estado, os nacionais ("cidadãos") possuem direitos específicos, que os não-nacionais (estrangeiros) não possuem, assim como deveres que, igualmente, não correspondem aos estrangeiros.[150]

São exemplos dos primeiros os direitos políticos, como o sufrágio e suas decorrências, a alistabilidade e a elegibilidade. Em geral apenas os

---

[148] Há exceções ao princípio da territorialidade das leis, naturalmente, tais como a extraterritorialidade, o reenvio ou recepção formal, e o privilégio de extraterritorialidade de que gozam certas autoridades, tais como os chefes de Estado e os representantes diplomáticos (CAETANO, 2009, p. 128).

[149] Desse modo, um estrangeiro tem que cumprir as leis como qualquer nacional quando se encontra em território nacional, ficando sujeito às sanções previstas pelo direito nacional – de multas à prisão, por exemplo – caso as infrinja. Vê-se, desde logo, como é incorreta a concepção que afirma que o povo é o contingente humano sujeito à incidência das normas jurídicas estatais.

[150] Essa parece ser uma possível objeção à concepção kelseniana acerca do elemento humano do Estado, pois ensina aquele autor: "A população é constituída pelos indivíduos que pertencem a um Estado. Se se pergunta por que é que um indivíduo, conjuntamente com outros indivíduos, pertence a um determinado Estado, não poderemos encontrar outro critério para a resposta que não seja o de que ele está, conjuntamente com os outros, submetido a uma determinada ordem coercitiva relativamente centralizada. (...) A população do Estado é o domínio pessoal de vigência da ordem jurídica [estatal]". (KELSEN, 2003, pp. 318-319).

nacionais podem participar da formação das decisões estatais, e tal direito geral de participação na formação da vontade estatal (ou das decisões políticas) é denominado sufrágio. Do sufrágio decorrem a alistabilidade, correspondente à capacidade de alistar-se como eleitor e votar nas eleições (capacidade eleitoral ativa ou mínima), e a elegibilidade, correspondente à capacidade de candidatar-se a cargos eletivos (capacidade eleitoral passiva). Os direitos políticos concernentes ao sufrágio e seu exercício, mediante o voto, são normalmente restritos aos nacionais, não se estendendo a estrangeiros ou apátridas.

É exemplo dos deveres específicos dos nacionais, particularmente, o serviço militar obrigatório, pois se entende como um dos deveres fundamentais dos nacionais concorrer para com a defesa da soberania do Estado e tal dever, naturalmente, não se estende àqueles que não possuam a condição de nacional.

Tem-se que povo em sentido jurídico, portanto, corresponde ao conjunto das pessoas que possuem a nacionalidade de determinado Estado (BONAVIDES, 2009), concepção esta que parece descrever corretamente o elemento humano típico da sociedade política estatal melhor do que qualquer conceito rival.[151]

Dito isso, é importante mencionar que se faz necessário que os Estados adotem algum sistema de atribuição de nacionalidade, pelo qual,

[151] A visão de DUGUIT, como de costume, destoa das concepções predominantes: "a nação, para nos valermos de termos por vezes utilizados, não é nem um elemento *subjetivo* do Estado nem um elemento *objetivo* do Estado; isto é, ela não é nem o sujeito nem o objeto do poder político, mas apenas o limite do exercício daquele poder político, do ponto de vista das pessoas. Esta é a razão pela qual, nas relações internacionais, as questões de nacionalidade ocupam uma posição tão importante; elas são resolvidas pelas normas de Direito Internacional Público." (DUGUIT, 1918, p. 53)

por meio de seus sistemas jurídicos, especificam quais as condições a serem satisfeitas para que uma pessoa possa ser considerada nacional, pois como ensina Jorge MIRANDA "A determinação da cidadania de cada indivíduo equivale à determinação do povo (e, portanto, do Estado) a que se vincula. Tal como a determinação de quem compõe em concreto certo povo passa pelo apuramento das regras sobre aquisição e perda da cidadania aí vigentes." (MIRANDA, 2004, p. 101).

A nacionalidade pode ser originária, quando é definida logo no nascimento da pessoa em questão, ou derivada, quando é decorrente de fatos posteriores ao nascimento. Embora haja uma tendência à equiparação em direitos e deveres e, consequentemente, em não discriminação entre nacionais natos (detentores de nacionalidade originária, desde o nascimento) e naturalizados (detentores de nacionalidade derivada, por naturalização), alguns poucos direitos podem e costumam ser restritos aos detentores de nacionalidade originária.[152]

Os sistemas básicos de atribuição de nacionalidade originária são o denominado *jus solis* ou direito do solo e o denominado *jus sanguinis*, ou direito do sangue. A nacionalidade originária dá-se pelo nascimento, e independe, portanto, da vontade. Todo aquele que ao nascer preenche os requisitos para ser considerado nacional de um Estado é reputado nacional daquele Estado.

[152] No Brasil, por exemplo, alguns cargos somente podem ser exercidos por brasileiros natos, como o de oficial das forças armadas, de Presidente da República ou de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Tais restrições normalmente relacionam-se com imperativos de segurança nacional. Consultar o art. 12 § 3º da Constituição Federal de 1988.

A nacionalidade derivada, aquela que não decorre do fato natural do nascimento em circunstâncias atributivas da nacionalidade de acordo com o sistema jurídico vigente. Ao contrário, depende do preenchimento (posterior ao nascimento) de certos requisitos legais – normalmente tempo de residência no território, exercício de atividade produtiva e indicadores da conduta moral, como ausência de condenação criminal – e da manifestação de vontade de adquirir a nacionalidade daquele Estado.[153]

Além dos requisitos legais, é essencial a manifestação de vontade do naturalizando no sentido de adquirir a nacionalidade deste Estado para que seja possível a naturalização, sendo que por vezes exige-se ainda a renúncia à nacionalidade anterior porventura titularizada pelo naturalizando, para evitar ou reduzir casos de polipatridia ou múltipla nacionalidade (tema a ser tratado logo adiante).

O procedimento por meio do qual alguém que não possuía nacionalidade, ou possuía outra nacionalidade, adquire a nacionalidade de um Estado após seu nascimento é denominado naturalização.

Assim, fica claro que povo em sentido jurídico consiste no conjunto dos nacionais, sejam eles detentores da nacionalidade originária, sejam eles detentores da nacionalidade por derivada, adquirida pelo procedimento de naturalização.

Inicialmente de se observar que a nacionalidade pode ser originária ou derivada. A primeira decorre do nascimento e independe da vontade

[153] Como ensina MIRANDA, "a naturalização ou qualquer outra forma de aquisição superveniente da cidadania pressupõe o consentimento; e este deve ser dado, em regra, explicitamente e não pelo silencio, para garantia da liberdade das pessoas." (MIRANDA, 2004, p. 105).

daquele que a possui, bastando o preenchimento dos requisitos legais para a aquisição da mesma. A segunda, contrariamente, é posterior ao nascimento, depende do preenchimento dos requisitos legais e da manifestação de vontade do interessado em adquirir a nacionalidade. A nacionalidade derivada adquire-se pelo processo denominado naturalização.

São integrantes do povo em sentido jurídico, elemento humano do Estado, como visto, todos aqueles que ostentem a condição de nacionais, seja a nacionalidade originária ou derivada, isto é, seja decorrente do fato natural do nascimento, seja ela superveniente, decorrente de processo de naturalização.

Como já mencionado, os Estados estabelecem diferentes critérios tanto para o reconhecimento e a transmissão da nacionalidade originária quanto para a aquisição da nacionalidade por naturalização. Como ensina Jorge MIRANDA,

> "(...) Há dois tipos fundamentais de critérios: o da filiação ou *jus sanguinis* – vindo da Grécia e de Roma, em conexão com a estrutura dos respectivos Estados e hoje prevalecente em Estados de formação antiga – e o do local de nascimento ou *jus soli* – vindo da Idade Média, por influência dos laços feudais, e hoje prevalecente em Estados jovens e de imigração." (MIRANDA, 2004, p. 101).

Além disso, a nacionalidade é concebida estritamente como vínculo que une uma pessoa a um Estado (seja qual forma a forma adotada, se unitária ou federal), sendo estranha a uniões de Estados que não se caracterizem como Estados soberanos. Assim, a confederação não origina uma cidadania ou nacionalidade, diversamente do que se verifica na

federação, como relembra Jorge MIRANDA: "(...) em rigor só em Estado federal [ou unitário] há cidadania comum e, na maior parte dos casos, a cidadania federal precede a de cada Estado federado." (MIRANDA, 2004, p. 288). Normalmente se reconhece, ainda, apenas uma cidadania ou nacionalidade (a conferida pelo Estado federal) e não duas (aquela mais a do Estado federado), mas há constituições (como a dos EUA de 1787) que parecem prever "duas" cidadanias ou nacionalidades.[154]

É importante observar com este autor, ainda, que não apenas o direito interno ou nacional regula o reconhecimento, a aquisição e a perda da condição de nacional, mas também o Direito Internacional, que estabelece vários princípios nesta matéria. Entre outras coisas exige-se a existência de um vínculo efetivo entre o Estado e a pessoa em questão. As normas estatais naturalmente não podem dizer respeito à aquisição ou perda de uma nacionalidade ou cidadania estrangeiras. Entende-se, ainda, que as normas relativas à aquisição e perda da nacionalidade não podem ser discriminatórias (MIRANDA 2004, p. 105).

Cabe explicar, portanto, os mencionados sistemas de atribuição de nacionalidade originária, a saber, o *jus solis* (ou *juris solis*), expressão latina cujo significado é "direito do solo", e o sistema alternativo, denominado

[154] No mesmo sentido, há na doutrina quem fale em duas nacionalidades no Estado federal. É o caso de HAURIOU, que afirma que, neste, "há uma nacionalidade federal que se sobrepõe ou se justapõe às nacionalidades particulares, do mesmo modo que a soberania do super-Estado se soprepõe ou justapõe à dos Estados particulares; cada um dos cidadãos de um Estado federal possui duas nacionalidades, da mesma forma que é sujeito a duas soberanias." (HAURIOU, 1929, p. 124). A rigor, do mesmo modo que atualmente não mais se afirmam duas soberanias, mas uma única, pertencente ao Estado federal, detento os Estados federados apenas autonomia, em geral compreende-se que apenas o Estado federal, pessoa jurídica de Direito Internacional Público, é capaz de conferir, em sentido próprio, nacionalidade.

jus sanguinis (ou *juris sanguinis*), expressão latina cujo significado é "direito do sangue".

Pelo sistema do *jus solis* o critério de atribuição da nacionalidade originária é o local do nascimento. Para os Estados que o adotam, todo aquele nascido em território nacional, independentemente da nacionalidade dos pais, é nacional, salvo exceções expressamente previstas na legislação. Esta é a regra geral, portanto, nascimento em território nacional.

Assim, o filho de pai e mãe nacionais ou estrangeiros nascido dentro do território de um Estado que se filie ao sistema do *jus solis* adquirirá a nacionalidade deste Estado, sendo a nacionalidade dos pais, em princípio, irrelevante.

Pelo sistema do *jus sanguinis*, contrariamente, o critério de atribuição da nacionalidade originária é a filiação ou descendência. Assim, nos países que adotam tal sistema, será considerado nacional o filho de nacionais, independentemente do local onde ocorra o nascimento, ou seja, quer o nascimento ocorra no âmbito do território nacional, quer ocorra fora dele.

Esta será a regra geral de atribuição de nacionalidade originária – filiação ou descendência –, sendo em princípio irrelevante o local do nascimento (salvo exceções expressamente previstas na legislação), podendo variar em aspectos secundários (como, por exemplo, o número de gerações pelas quais a nacionalidade se transmitirá para os descentes).

Na prática, no entanto, predominam os sistemas ecléticos ou híbridos de atribuição de nacionalidade originária, que, como o nome indica, combinam, de diferentes maneiras, os sistemas do *jus solis* e do *jus*

sanguinis. Em geral tais sistemas adotam um desses critérios como regra de transmissão de nacionalidade e estabelecem algumas hipóteses baseadas no critério contraposto como exceções.

Assim o direito brasileiro de nacionalidade adota o *jus solis* como regra geral de atribuição de nacionalidade originária, contemplando algumas exceções à sua incidência, e adotando o *jus sanguinis* como critério residual, para casos especiais.[155] O direito italiano, por sua vez, por exemplo, adota o critério oposto do *jus sanguinis* com regra geral, com algumas exceções à sua incidência, adotando o *jus solis* como critério residual, para casos especiais.

4.1.1. Apatridia e polipatridia

Por fim observe-se que a combinação dos diversos critérios de atribuição de nacionalidade originária por diferentes Estados, entre outros fatores (como a perda de nacionalidade ou a naturalização) pode gerar as situações denominadas de apatridia (ausência de nacionalidade) ou polipatridia (nacionalidade múltipla ou plúrima).

Em geral concebe-se que cada indivíduo deveria possuir uma nacionalidade, isto é, estar vinculado a um Estado, inclusive por questões de fidelidade e relativas a deveres fundamentais, como o serviço militar obrigatório (e, especialmente, em caso de convocação em virtude de guerra). Ocorre que por vezes pode se dar que o indivíduo não possua

[155] Consulte-se o art. 12, inciso I, alíneas "a" a "c" da Constituição de 1988.

qualquer nacionalidade – caso da apatridia – ou que, contrariamente, possua duas ou mais nacionalidades – polipatridia.

Uma pessoa que seja filha de pais nacionais de um Estado que adote o critério do *jus solis* e que porventura venha a nascer em um território de outro Estado que adote o critério do *jus sanguinis*, por exemplo, em princípio será apátrida (ou *heimatlos*, expressão grega sinônima), isto é, não possuirá nacionalidade.

Isso porque não adquiriu a nacionalidade dos pais, pois pelo sistema que rege a transmissão dessa nacionalidade o que importa é o nascimento em território nacional, que, no caso, não ocorreu. Tampouco adquiriu a nacionalidade do Estado em cujo território nasceu, pois, pelo sistema que rege a transmissão da nacionalidade neste último, o fato do nascimento no território é irrelevante, somente sendo reconhecido como nacional o filho de nacionais, o que não é o caso. Logo, a criança será, em princípio e salvo alguma exceção legal prevista, apátrida, não possuindo vínculo de nacionalidade nem com o Estado de nacionalidade dos pais nem com o Estado em cujo território nasceu.

Outro caso de apatridia é o caso em que um indivíduo nasceu com uma nacionalidade mas, por algum motivo legalmente previsto, sofreu a sanção da perda de nacionalidade – hipótese hoje bastante rara, mas ainda existente. Nesta hipótese, caso o indivíduo não possua outra nacionalidade, passa a ser apátrida. O mesmo pode ocorrer, por exemplo, com o naturalizado que, não possuindo outra nacionalidade, venha a ter sua naturalização cancelada.[156]

[156] Veja-se a previsão contida no art. 12, § 4º, inciso I, da Constituição de 1988.

O oposto igualmente pode se dar, o que origina a situação de polipatridia, isto é, de um indivíduo com múltiplas nacionalidades – duas ou mais. Imagine-se o caso de alguém que seja filho de pais de um Estado que adote o critério do *jus sanguinis* e que, eventualmente, venha a nascer em território de outro Estado que adote o critério do *jus solis*. Neste caso ostentará ambas as nacionalidades, tanto a dos pais quanto a do Estado em cujo território nasceu, pois preenche ambos os critérios de atribuição de nacionalidade (tanto o do Estado do qual os pais são nacionais quanto o do Estado em cujo território nasceu).

A pessoa em questão é filha de nacionais do Estado A, que adota o *jus sanguinis*, adquirindo, assim, pela filiação, esta nacionalidade e, tendo nascido no Estado B, que adota o *jus solis*, preenche também (cumulativamente) a condição de ser nacional deste Estado, em princípio, ostentando, portanto, duas nacionalidades originárias, caracterizando-se como polipátrida. É o caso clássico de filhos de italianos (*jus sanguinis*) nascidos no Brasil ou nos Estados Unidos (*jus solis*).

Outras hipóteses podem se dar, como, por exemplo, o caso de alguém que nasceu com uma nacionalidade e, após, por naturalização, adquiriu uma segunda nacionalidade, sem perder a primeira. O exemplo seria o de um italiano que adquirisse outra nacionalidade por naturalização (pois atualmente a Itália não adota o princípio da unicidade da nacionalidade, segundo o qual a naturalização acarreta a perda da nacionalidade anterior).[157]

[157] O caso brasileiro é mais complexo porque, em princípio, a naturalização de brasileiro acarreta a perda da nacionalidade deste, salvo exceções previstas na Constituição. Confira-se o art. 12, § 4º, II da Constituição de 1988.

Como se percebe, as situações de apatridia ou polipatridia podem decorrer não apenas da combinação dos diversos critérios de atribuição de nacionalidade originária, mas também de outros fatores supervenientes referentes à aquisição de nacionalidade derivada (naturalização) ou à perda da nacionalidade originária ou derivada.

Independentemente desses fatores, e retornando ao tema do elemento humano do Estado concebido como povo em sentido jurídico, constata-se que integram esse conceito todos os nacionais, sejam eles natos (detentores de nacionalidade originária) ou naturalizados (detentores de nacionalidade derivada), e que se excluem desse conceito os estrangeiros e os apátridas. Dessa explicação fica mais claro ainda porque o conceito de população é inadequado para descrever o elemento humano da sociedade estatal, pois demograficamente integram a população nacionais, estrangeiros e apátridas, mas juridicamente somente integram o povo os nacionais. Este é, portanto, o conceito que descreve adequadamente o elemento humano do Estado, povo em sentido jurídico, como assinala Paulo BONAVIDES (2009). No mesmo sentido é o entendimento de CAETANO, que, após sublinhar o significado econômico de população (residentes no território, quer nacionais, quer estrangeiros) e o significado equívoco de nação (que toma principalmente como comunidade de cultura), ressalta:

> "Preferimos, pois, a palavra *Povo* para designar a colectividade humana que, a fim de realizar um ideal próprio de justiça, segurança e bem-estar, reivindica a instituição de um poder político privativo que lhe garanta o direito adequado às suas necessidades e aspirações. (...) O *Povo* é, pois, o conjunto dos indivíduos que para a realização de interesses comuns se

> constitui em comunidade política, sob a égide de leis próprias e a direcção de um mesmo poder." (CAETANO, 2009, pp. 123-124).

Anteriormente se afirmou que o lado do conceito jurídico de povo, que se acaba de examinar, existe o conceito político (BONAVIDES, 2009). Este é mais restritivo do que aquele, pois povo em sentido político corresponde a eleitorado ou corpo sufragante, e designa o conjunto das pessoas às quais o ordenamento jurídico de um Estado confere direitos políticos básicos, e estes são, como já mencionado, uma parcela dos nacionais. Assim, ensina BLUNTSCHLI:

> "Os cidadãos formam um grau mais elevado na massa dos nacionais; eles gozam, em sua qualidade única, de direitos políticos e, especialmente na constituição representativa, do direito de voto. A qualidade de cidadão supõe necessariamente a nacionalidade, mas, adicionalmente, implica a plenitude de direitos políticos; ela é a plena expressão das relações políticas entre o indivíduo e o Estado." (BLUNTSCHLI, 1877, p. 190).

O sufrágio, como já mencionado, é o direito subjetivo à participação da vida política do Estado, principalmente por meio do voto. A capacidade política divide-se em capacidade ativa e capacidade passiva. A primeira consiste na condição jurídica de alistar-se como eleitor e de votar, consistindo na capacidade política básica ou mínima. A segunda pressupõe a primeira, e inclui, além da condição de alistar-se eleitor e votar, a condição de ser candidato, de ser votado.

A capacidade política passiva pressupõe a capacidade política ativa; ou seja, para ser candidato é necessário primeiro ser eleitor. O inverso não é verdadeiro, pois os requisitos de elegibilidade podem ser e muitas vezes são mais exigentes do que os requisitos de alistabilidade. Assim, por vezes

alguém possui capacidade eleitoral ativa – alistar-se e votar – mas não se encontra presente a capacidade eleitoral passiva – ser votado.[158]

Povo em sentido político, portanto, seria o conjunto das pessoas que, de acordo com o direito de um Estado, têm no mínimo a capacidade eleitoral ativa, isto é, que podem alistar-se eleitores e votar, pelo menos. Obviamente compreende aqueles que têm também capacidade eleitoral passiva.

Como ensina BONAVIDES, o conceito de povo em sentido político é demasiadamente restritivo em comparação com o povo em sentido jurídico, de modo que não parece adequado para descrever o elemento humano do Estado. A adoção de entendimento no sentido de que apenas os eleitores comporiam o Estado significaria a exclusão de todos aqueles que, por alguma razão ou mesmo circunstancialmente, não estivessem no gozo de seus direitos políticos, o que parece exagerado (BONAVIDES, 2009).

Desse modo, o conceito adequado para descrever o elemento humano de que os Estados necessitam para se caracterizarem como tais parece ser o de povo em sentido jurídico, isto é, conjunto dos nacionais.

---

[158] Em outras palavras, a elegibilidade pressupõe a alistabilidade, mas a alistabilidade não pressupõe a elegibilidade. Isso é de fácil compreensão. No Brasil, por exemplo, a capacidade eleitoral ativa (alistabilidade e voto) começa obrigatoriamente aos 18 anos completos e facultativamente aos 16 anos completos. O eleitor com 16 anos completos, mas menor de 18 anos, é alistável e pode votar, mas não é elegível. Ou seja, possui apenas capacidade eleitoral ativa, mas não possui capacidade eleitoral passiva, pois não existe no Brasil cargo eletivo cujo requisito de idade seja inferior a 18 anos (vereador). O analfabeto, por exemplo, pode alistar-se como eleitor e votar, ou seja, possui capacidade eleitoral ativa, mas não pode candidatar-se a cargo eletivo, não possuindo, portanto, capacidade eleitoral passiva. Consulte-se o art. 14 § 1º e § 3º, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, principalmente.

Dito isso, passa-se no tópico seguinte a outro elemento material constitutivo do Estado, a saber, o elemento geográfico, ou território.

A título de conclusão, é importante notar que seria possível afirmar que a população do Estado (conceito meramente demográfico, como visto) inclui súditos, nacionais e cidadãos. Súditos é a denominação genérica aplicada a qualquer pessoa que se encontre sujeita ao poder de império estatal, abrangendo inclusive estrangeiros e apátridas, como visto.[159] Há súditos permanentes e súditos transitórios, sendo os primeiros aqueles que, embora sujeitos a um Estado, não são seus nacionais, e os segundos turistas ou refugiados, por exemplo.

O nacional também se encontra sujeito ao poder de império do Estado, derivado da soberania estatal, enquadrando-se na condição de súdito em sentido amplo, mas possuindo o vínculo da nacionalidade, integra o povo em sentido jurídico, gozando de direitos e deveres específicos, como visto. A expressão cidadão, por sua vez, costuma designar o nacional que goza de direitos políticos (pelo menos a capacidade eleitoral ativa, como visto), integrando o povo em sentido político (eleitorado ou corpo sufragante).[160] Nesse sentido, ensina MIRANDA que

---

[159] HOBBES já afirmava: "Quem quer que penetre nos domínios de outrem passa a estar sujeito a todas as leis aí vigorante, a não ser que tenha um privilégio, por acordo entre os soberanos ou por licença especial." (HOBBES, 2006, p. 167).

[160] Sobre a terminologia, confira-se um trecho do Contrato Social, de ROUSSEAU: ""No mesmo instante, em lugar da pessoa particular de cada contratante, este ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantas vozes a assembleia possui, a qual recebe deste mesmo ato sua unidade, seu *eu* comum, sua vida e sua vontade. Esta pessoa pública, que se forma assim pela união de todas as outras, tomava outrora o nome de *Cidade*, e toma agora o de *República* ou de corpo político, que é chamado, por seus membros, de *Estado*, quando é passivo, *Soberano*,

> "Cidadãos activos (na expressão vinda desde o constitucionalismo) ou *optimo iure* (retomando a expressão latina) ou ainda cidadãos eleitores (devido à relevância central da eleição) vêm a ser os titulares de direitos políticos, de *jus sufragii*e *jus honorum*; os que atingem a plenitude dos direitos atribuídos pela ordem jurídica no seu grau máximo – o *status activae civitatis*; os que tomam parte na direcção dos assuntos públicos do país (...), no estabelecimento e no exercício do poder público." (MIRANDA, 2004, p. 61).

Logo, vê-se que embora normalmente coincidentes e às vezes indistintas, as condições de súdito, nacional e cidadão não são conceitualmente idênticas e não precisam necessariamente coincidir.[161] A

quando é ativo e *Poder* quando comparado a seus semelhantes. Em relação a seus associados, estes tomam, coletivamente, o nome de *Povo*, e se chamam, particularmente, de *cidadãos*, como participantes da autoridade soberana e *súditos*, quando submetidos às leis do Estado. Mas estes termos se confundem, muitas vezes e são tomados uns pelos outros; basta saber distingui-los quando são empregados em todas a sua precisão." (ROSSEAU, 2008, pp. 30-31). Como se vê, na terminologia adotada pelo autor suíço, república equivale à noção atual de Estado, e não de forma de governo contraposta à monarquia (o mesmo ocorre em Jean BODIN, na famosa obra Os Seis Livros da República, de 1576, por exemplo). A expressão Estado designa a sociedade política em condição de passividade, e a expressão soberano a mesma sociedade quando ativa, exercendo seu poder de império. Povo é concebido como o conjunto dos membros da sociedade política estatal, distinguindo-se igualmente quanto participam ativamente do poder (cidadãos), ao votar ou eleger, por exemplo, e súditos enquanto passivos, submetidos ao poder e ao direito estatais.

[161] As diferentes situações do indivíduo em face do Estado, seja no que diz respeito aos seus deveres ou aos seus direitos, são tipificadas na conhecida teoria dos *status* de Georg JELLINEK. Como é sabido, a distinção fundamental se faz entre o *status subjectionis* ou *status* passivo; o *status libertatis*, ou *status* negativo; o *status civitatis*, ou *status* ativo; e, por fim, o *status activus civitatis*, ou *status* ativo de cidadania (ou de cidadania ativa). No pensamento do autor alemão, *status* designa uma forma de relação entre Estado e indivíduo que qualifica o último. Resumidamente, o *status* passivo significa o dever de submissão do indivíduo em face do Estado; o *status* negativo, uma esfera de liberdade ou negação do poder de império estatal; o *status* ativo, uma esfera de direitos prestacionais do indivíduo em face do Estado e, por fim, o *status activus civitatis*, a esfera compreensiva do direito do indivíduo tomar parte, ativamente, da vida estatal. A despeito de várias complexidades na teoria de JELLINEK, não é difícil associar a condição de súdito ao

distinção dessas diferentes relações possíveis entre um indivíduo e um Estado origina, ainda, a dicotomia de povo em sentido amplo e povo em sentido estrito. Sobre o particular, ensina Marcello CAETANO:

> "(...) numa parcela do território do Estado podem encontrar-se *cidadãos*, membros do Povo que forma o elemento humano do Estado, e outros indivíduos que, embora sujeitos ao Estado, seus *súditos*, não são cidadãos, não formam parte do seu Povo." (CAETANO, 2009, p. 125).

Como se percebe a partir da distinção de povo em sentido político e em sentido jurídico, os súditos não são considerados parte do Estado e, portanto, parte do povo. Esse tipo de situação não é de ocorrência tão rara quanto possa parecer. Quando territórios descobertos são ocupados, como foram as Américas e a Austrália, por exemplo, põe-se o problema das populações autóctones, dos silvícolas e aborígines, e sua pertença ao povo, situação também muito comum no período dos impérios coloniais (CAETANO, 2009, p. 125).

Normalmente, pelo menos em estágios iniciais da colonização, anteriores à integração de parcela significativa dessas populações autóctones, a tendência é que sejam reconhecidos como súditos, mas não como nacionais nem como eleitores. Consequentemente não fariam parte do conceito de povo em sentido estrito, mas fariam parte do conceito de povo em sentido amplo (que peca por tender a se confundir com o conceito demográfico de população).

---

status passivo e a condição de cidadão ao *status activus civitatis*. Os outros *status* exigiriam reflexões mais amplas.

Portanto, compreende-se como povo em sentido estrito ou conjunto dos nacionais ou cidadãos (detentores do *status activus civitatis*) e como povo em sentido amplo, o contingente de pessoas que abrange nacionais ou cidadãos e súditos (CAETANO, 2009, p. 130).[162]

4.2. Elemento geográfico

O elemento geográfico do Estado é o território, e é considerado atualmente um elemento (ou uma condição) essencial para essa forma de sociedade política, como ensina Marcello CAETANO:

> "A colectividade que constitua um Estado há-de estar fixada em certo território, tem de ser uma sociedade *sedentária* Nem sempre a forma mais perfeita da comunidade política exigiu a sedentaridade: mas hoje as grandes sociedades políticas a que chamamos *Estados* implicam necessariamente a existência de um território onde o povo seja senhor de se reger segundo as suas leis, executadas por autoridade própria com exclusão da intervenção de outros povos." CAETANO, 2009, pp. 125-126. E, mais adiante, "só pela fixação e pelo assenhoriamento de um território adequado e suficiente é que o Povo poder aspirar a constituir um Estado." (CAETANO, *ibid.*, pp. 126-127).

O território pode ser definido de diversas maneiras. Inicialmente pode-se afirmar que consiste na porção geográfica sobre a qual o Estado

[162] Poder-se-ia falar, ainda, em *quase-nacionais*, como recorda Marcello CAETANO, grupo composto por pessoas que, embora não detentoras da nacionalidade e, portanto, não integrantes do povo em sentido estrito, são favorecidas por um estatuto jurídico de quase-nacionalidade, podendo exercer certos direitos em determinado Estado do qual, a rigor, não fazem parte (CAETANO, 2009, p. 124). É o caso de brasileiros em Portugal e portugueses no Brasil, por força dos laços históricos existentes entre os dois países. Sobre o tema confira-se, sobre a temática, o art. 12, II, § 1º da Constituição brasileira vigente.

exerce sua soberania, ou seja, no perímetro geográfico da soberania estatal. Alguns, como KELSEN, afirmam ser o território o perímetro dentro do qual o Estado pode, validamente, estabelecer seu direito – a denominada teoria do território-competência (KELSEN, 2003).

O conceito, embora aparentemente intuitivo, revela-se mais complexo do que pode parecer, uma vez que o território não compreende apenas a superfície do solo dentro das fronteiras e sobre a qual o Estado é soberano, exercendo, com exclusividade[163], o monopólio da violência física legítima. Também são compreendidos no território elementos como o subsolo, o espaço aéreo sobrejacente, as águas internas fluviais e lacustres, ilhas, e uma faixa de mar ao longo da costa.

Ou seja, o território é tridimensional, contando com altura, largura e profundidade, e abrangendo não apenas a terra firme, mas também porções de água e espaço aéreo, como recorda KELSEN:

> "O território do Estado é um espaço rigorosamente delimitado. Não é um pedaço, exatamente limitado, da superfície do globo mas um espaço tridimensional ao qual pertencem o subsolo, por baixo, e o espaço aéreo por cima da região compreendida dentro das chamadas fronteiras do Estado. É patente que a unidade deste espaço não é uma unidade natural,

[163] O império estatal sobre o território, por força da soberania, a ser examinada adiante, tem uma série de consequências importantes relacionadas com a mencionada exclusividade: "O território é o espaço jurídico próprio do Estado, o que significa que: a) Só existe poder do Estado quando ele consegue impor a sua autoridade, em nome próprio, sobre certo território; b) A atribuição de personalidade jurídica internacional ao Estado ou o seu reconhecimento por outros Estados depende da efectividade desse poder; c) Os órgãos do Estado encontram-se sempre sediados, salvo em situação de necessidade, no seu território; d) No seu território cada Estado tem o direito de excluir poderes concorrentes de outros Estados (ou de preferir a eles); e) No seu território, cada Estado só pode admitir o exercício de poderes doutro Estado sobre quaisquer pessoas com a sua autorização; f) Os cidadãos só podem beneficiar da plenitude de protecção dos seus direitos pelo respectivo Estado no território deste." (MIRANDA, 2004, p. 236).

> geograficamente definida. (...) O chamado território do Estado apenas pode ser definido como o domínio espacial de vigência de uma ordem jurídica [estatal]." (KELSEN, 2003, p. 319).[164]

De maneira semelhante, ensinam DINH, DAILLIER e PELLET que

> "A consistência do território resulta da ideia de que o território é o espaço em que se aplica o poder do Estado. Onde o Estado exercer o conjunto das competências deduzidas da soberania, existe o território estatal. (...) Todo o espaço correspondendo à condição que acabamos de evocar está incluído no território *stricto sensu*. Trata-se, em primeiro lugar, do conjunto do território terrestre, inclusive as vias de água. Dever-se-ão juntar ainda certos espaços marítimos (águas interiores, mar territorial) e o conjunto do espaço aéreo (camada *atmosférica* sobrejacente ao território terrestre e território marítimo do Estado)." (DIHN; DAILLIER; PELLET, 1992, p. 380).[165]

Quanto à superfície do solo, em princípio e teoricamente não existem grandes dificuldades: o território seria constituído pela superfície do solo compreendida dentro do perímetro delimitado pelas fronteiras internacionais do Estado.

Os avanços na cartografia e na prática de estabelecimento de limites, muitas vezes geográficos, nas fronteiras estatais fizeram com que não haja

---

[164] Assim explica CAETANO a noção de território-competência: "O território do Estado é o espaço no qual os órgãos do Estado têm o poder de impor a sua autoridade: define, assim, o *âmbito da competência no espaço dos órgãos supremos do Estado.* As leis são, em princípio, obrigatórias só dentro das fronteiras do Estado de cuja autoridade dimanam (*territorialidade das leis*). Governantes e funcionários de um Estado só no seu território podem exercer funções." (CAETANO, 2009, p. 127).

[165] No mesmo sentido DABIN (2003, p. 27): "Cada Estado possui, assim, sua circunscrição territorial, na qual exerce o seu papel correspondente: governa, legisla, julga, com relação a todos aqueles que se encontram em seu território, nacionais ou estrangeiros."

muitas dúvidas sobre as fronteiras[166], os limites territoriais do Estado nesse aspecto, ressalvando-se áreas limítrofes reivindicadas por mais de um Estado, por exemplo. De todo modo, delimitação territorial imprecisa não constitui óbice ao reconhecimento de um Estado como tal à luz do Direito Internacional (DIHN; DAILLIER; PELLET, 1992).[167]

Por outro lado, a fixação de limites à soberania estatal sobre o espaço aéreo, assim como sobre o subsolo, é controvertida (DIHN; DAILLIER; PELLET, 1992). No passado, por força de uma concepção exagerada da soberania estatal, afirmava-se um domínio ilimitado do Estado tanto sobre o espaço aéreo sobrejacente ao perímetro compreendido entre suas fronteiras como sobre o subsolo, de modo a se sustentar a que o território abrangeria a coluna de ar sobrejacente até o infinito e o subsolo até o centro da terra (BONAVIDES, 2009).

Atualmente não mais se entende de maneira tão absoluta o poder do Estado sobre o subsolo e sobre o espaço aéreo. Diversos fenômenos,

---

166 As fronteiras obviamente podem ser demarcadas por acidentes naturais ou estabelecidas convencionalmente: "Os limites do território são as *fronteiras*, linhas naturais ou convencionais de separação." (CAETANO, 2009, p. 126). É normal existirem, ao longo das fronteiras, as chamadas faixas de fronteira, nas quais pode haver certas restrições necessárias à segurança nacional e à garantia da aplicação do direito e defesa de interesses do Estado, como o combate ao contrabando ou descaminho, por exemplo (mesma lógica da zona contígua ao mar territorial). Sobre o assunto, examine-se o art. 20 § 2º da Constituição Federal de 1988, que fixa em 150 quilômetros a faixa de fronteira. No Brasil a zona contígua se estende por 12 milhas marítimas (22,2 km aproximadamente) após o mar territorial, e nela o país exerce poderes de fiscalização (arts. 4º e 5º da Lei n. 8.671/93).

167 Jean DABIN assinala uma importante função negativa do território, qual seja, a de assinalar fronteiras e, com isso, evitar conflitos com outros Estados (DABIN, 2003, p. 26). Assim, de acordo com DABIN, o território teria duas funções essenciais, uma negativa, outra positiva. A primeira consistiria em constituir o território o limite da competência estatal em face de outros Estados, ao passo que a segunda consistiria em fornecer uma sede ao poder estatal (DABIN, 2003, pp. 26 e ss.).

como o advento da aviação civil e do Direito do Espaço Extra-atmosférico relativizaram, em boa medida, a noção mais estanque de soberania do Estado sobre o espaço aéreo. O Direito do Espaço Extra-atmosférico estabelece que o espaço sideral e os corpos celestes não são passíveis de apropriação por qualquer Estado, e os instrumentos internacionais relativos à aviação civil reduziram a autonomia do Estado sobre seus espaços aéreos.

Embora não haja limites fixos bem definidos, tende a haver um consenso de que a soberania estatal sobre o espaço aéreo sobrejacente e o subsolo apenas existiria até uma altura ou uma profundidade tais a partir das quais o Estado não possua interesse em ali exercer sua soberania. Naturalmente este tipo de concepção é bastante vago, e torna-se difícil dizer quais seriam, concretamente, tais limites. Além disso, normalmente estão envolvidas nesta temática questões relativas à segurança nacional e à defesa da soberania do Estado.

A questão da soberania do Estado sobre uma faixa de mar ao longo da costa, quando possuir litoral, é objeto de antigo costume internacional, sendo fixada tradicionalmente em 12 milhas náuticas (cerca de 22,2 km).[168]

Tratar-se do conceito de mar territorial, sendo medido a partir do ponto mais baixo em que o oceano toca o continente na maré baixa (baixa-mar), e integra o território nacional para todos os fins, exercendo o

[168] Ensina Marcello CAETANO: "O território é formado por certo *solo*, com toda a profundidade do respectivo *subsolo* e toda a altura do *espaço* aéreo que lhe corresponder. Quando o país seja banhado pelo mar, considera-se ainda pertencente ao território a faixa das chamadas *águas territoriais*, que abrange normalmente três milhas marítimas a contar da costa bem como o soco que prolonga a costa, subjacente ao mar, até que se abra o pélago profundo (*plataforma submarina ou continental*)." (CAETANO, 2009, p. 126).

Estado soberania plena sobre ele. Sem prejuízo disso, existem prolongamentos a partir do mar territorial nos quais o Estado, embora não exerça soberania plena, tem reconhecidos poderes de política e fiscalização, ou direitos de exploração econômica (zona contígua e zona econômica exclusiva, nomeadamente).[169]

A questão do território é importante, pois este delimita o perímetro geográfico dentro do qual o Estado exerce sua soberania e seu poder de império, estabelecendo, por conseguinte, os principais limites à incidência da ordem jurídica, ressalvados os casos de extraterritorialidade (incidência excepcional do direito fora do território estatal).

O território estatal não precisa ser contínuo, reconhecendo-se como parte integrante do território estatal, na atualidade, Estados cujo território conhece solução de continuidade (DIHN; DAILLIER; PELLET, 1992). O exemplo notório é o do Alaska, Estado integrante dos EUA embora sem continuidade territorial.

A unidade do território é jurídica, não necessitando ser geográfica. Se o Estado pode consistir em uma única coletividade (culturalmente falando) fixada em um único território (geograficamente falando), pode também consistir em uma única coletividade fixada em mais de um território (geograficamente falando) ou, ainda, em mais de uma

[169] "Em contrapartida, os espaços em que o Estado exerce apenas os "direitos de soberania" ou uma "jurisdição funcional" não estão incorporados no território estatal: tal é o caso da plataforma continental, da zona denominada contígua, das zonas de pesca e da zona econômica exclusiva (...). As regras aplicáveis a estas zonas nem por isso deixam de ser consideradas como servindo para determinar o 'estatuto territorial' do Estado costeiro." (DIHN; DAILLIER; PELLET, 1992, p. 380. Sobre o tema no direito brasileiro consulte-se especialmente a Lei n. 8.617/1993.

coletividade fixadas em mais de um território (ou mesmo em várias coletividades em um único território) (CAETANO, 2009, p. 129).[170]

Tema conexo ao da contiguidade territorial do Estado é o dos enclaves. Os enclaves, porções de território de um Estado cercados por território de outro Estado por todos os lados, igualmente comprovam a desnecessidade de continuidade territorial. Os contra-enclaves são enclaves dentro de outros enclaves.[171] Os numerosos enclaves e contra-enclaves existentes na fronteiras entre Índia e Bangladesh são um exemplo importante.

Os Estados costumam possuir territórios amplamente variáveis, indo desde grandes extensões territoriais (como a Rússia, os Estados Unidos, a China e o Brasil) até extensões consideravelmente menores (como os Estados europeus, em geral), e chegando ao extremo dos denominados micro-estados, cujos territórios são diminutos, normalmente com área inferior a mil quilômetros quadrados (tais como Mônaco, San

[170] Esclarece o autor que a unicidade de comunidade e território corresponde a Estado com área territorial contínua e povo homogêneo, ao passo que o caso da descontinuidade territorial pode ser ilustrado com as províncias ultramarinas (como as possuídas pela França, por exemplo), e o caso da pluralidade de coletividades e de territórios pelos Impérios, cujos exemplos são o Império Alemão ou o Império Austro-Húngaro antes da primeira guerra. Como explica CAETANO, "há nesse caso um território e uma colectividade dominantes onde se encontram os órgãos supremos do Estado, e outros territórios subordinados onde se encontram colectividades cultural ou mesmo politicamente diferentes da metropolitana." (CAETANO, 2009, p. 129). Arremata que os territórios podem ser contíguos ou não, como no caso dos impérios coloniais.

[171] Imagine-se em que em uma região de fronteira exista um enclave do país A no território do país B e que, no entanto, dentro desse enclave pertencente ao país A, haja um novo enclave, do país B. Isso constitui o contra-enclave. O exemplo concreto é novamente fornecido pela fronteira entre Índia e Bangladesh, em que em um enclave indiano dentro de um enclave de Bangladesh. Há quem denomine o enclave de exclave.

Marino, Liechtenstein, Malta, Barbados e outros).[172] Como recorda DABIN, embora seja elemento essencial,

> "Pouco importa, ademais, do ponto de vista da existência do Estado, que o território seja grande ou pequeno; protegido ou não por fronteiras naturais, dotado de acesso marítimo ou puramente continental, rico ou pobre em recursos (solo, subsolo, clima, regime hidrográfico...). A extensão do território, as fronteiras, o acesso ao mar, os recursos... são para os Estados qualidades geradoras de potência e, às vezes, inclusive, sob determinadas circunstâncias políticas e econômicas, condições mais ou menos necessárias de viabilidade. Mas não são essenciais à noção de Estado, posto que de fato existem e sempre existiram Estados de solo pobre, incapazes de prover a subsistência de seus habitantes." (DABIN, 2003, p. 26).

Outro ponto importante diz respeito à concepção do tipo de relação existente entre Estado e território. Jorge MIRANDA resume, esquematicamente, as diversas doutrinas sobre o poder ou o direito do Estado sobre o território:

> "As teses ou teorias mais importantes podem agrupar-se consoante tomam esse direito ou poder: a) Como direito real, como direito sobre coisas – seja como espécie de propriedade de Direito internacional (tese clássica), como espécie de domínio eminente (Ugo Forti), ou como direito real institucional, direito que põe o bem do território ao serviço da instituição estatal (Dabin, Burdeau); b) como mero reflexo do Direito do Estado sobre as pessoas (Jellinek) ou como direito do Estado sobre a

[172] Rousseau já chamava a atenção sobre a relação entre povo e território, inclusive no sentido de que o território é essencial, entre outras coisas, à subsistência do povo. Reconhecia, ainda, a existência de uma proporção conveniente entre território e população: "Pode-se medir um corpo político de duas maneiras, a saber, pela extensão do território, e pelo número de pessoas, e há, entre uma e outra dessas medidas, uma relação conveniente para dar ao Estado a verdadeira grandeza. São os homens que fazem o Estado, e é o terreno que nutre os homens; esta relação é, de tal modo, que a terra baste para prover os habitantes, e que haja tantos habitantes quantos a terra possa alimentar. É nesta proporção que se encontra o *maximum* de força de determinado número de pessoas (...)" (ROUSSEAU, 2008, p. 67).

> própria pessoa (Santi Romano) – coerentemente, num caso e noutro, com tomar-se o território como elemento constitutivo do Estado; c) Como simples âmbito espacial de vigência da ordem jurídica estadual [*i.e.:* estatal], pois Direito e Estado identificam-se (Kelsen); d) Como direito de jurisdição, direito que abrange simultaneamente o território e as pessoas no território ou, melhor, as pessoas *através* do território." (MIRANDA, 2004, p. 243).

Atualmente o território é concebido, na visão predominante, como parte integrante e indissociável do Estado, sendo a relação entre este e seu território concebida como de direito pessoal, e não real (BONAVIDES, 2009). É conhecida a metáfora segundo a qual o território está para o Estado tal como o corpo está para a pessoa. Mas nem sempre se concebeu assim a relação entre Estado e território, havendo diversas teorias rivais sobre a questão.

Assim, como ensina BONAVIDES, para teorias como as denominadas teoria do território-patrimônio e teoria do território-objeto, entendia-se território como uma propriedade do Estado, externa a ele, e deduzia-se o poder de império estatal decorria de tal direito de "propriedade" (posições semelhantes à tese clássica mencionada por MIRANDA).

Tais concepções, aparentemente ainda influenciadas pelo feudalismo, tendiam a distinguir o Estado e seu território, buscando explicar a relação entre ambos como relações de propriedade entre o dono (Estado) e a coisa (o território). Trata-se de uma concepção confusa de domínio (no sentido de direito de propriedade) do Estado sobre o território, do qual decorreria seu poder político (BONAVIDES, 2009). A confusão entre domínio (direito de propriedade oriundo do direito

privado) e império (poder político, concepção próxima do direito público), presente em diversas das teorias sobre o território, é imprópria, como aponta BONAVIDES, pois, como relembra CAETANO,

> "A colectividade organizada em Estado exerce, assim, sobe o território um *senhorio*, que se traduz no *poder de jurisdição (imperium)* sobre as pessoas e as coisas que nele se encontrem e no *domínio* das partes não individualmente apropriadas que sejam imprescindíveis à utilidade pública." (CAETANO, 2009, p. 126).

Ou seja, não parece apropriado imaginar que o Estado é "proprietário" do território e tampouco deduzir dessa propriedade seu poder político. No mesmo sentido é o magistério de BLUNTSCHLI:

> "Confere-se frequentemente a denominação de domínio do Estado ao direito supremo de comando que pertence ao Estado sobre seu território. A expressão, relativamente verdadeira para a Idade Média e para os Estados absolutos da antiga Ásia, não é mais compatível com a noção moderna de Estado. O 'domínio' (*Eigentum*) não é uma noção da política, mas do Direito Privado. A confusão da propriedade privada e da soberania territorial podia justificar antigamente a expressão. (...) O *imperium* do Estado, o direito de comandar em toda a extensão do território, deve ser cuidadosamente distinguido do domínio (*dominium*) do Estado." (BLUNTSCHLI, 1877, pp. 213-214).

Com o advento da teoria do território-sujeito (compatível com posições como a de JELLINEK e SANTI ROMANO), hoje predominante, superou-se a confusão entre domínio (conceito de direito privado) e império (conceito de direito público), deixando-se de deduzir o poder de comando do Estado no território a partir da ideia de que ele seria seu "proprietário" e passando-se a entender o território como parte integrante do Estado e dele indissociável, e não como uma propriedade

sua, esteja ela sob regime de direito privado ou de direito público (BONAVIDES, 2009).[173]

Apesar de ser bastante claro que soberania, como poder político que designa (império estatal, exercido sobre pessoas e não sobre coisas), é bastante comum utilizar-se a expressão soberania territorial para designar a exclusividade do poder estatal no território, como faz Jorge MIRANDA ao falar em soberania territorial (MIRANDA, 2004, p. 245).

A despeito disso, há autores que criticam a expressão, considerando exatamente a distinção entre domínio (direito real, propriedade) e poder estatal (império, poder de mando), sendo o último passível de ser exercido apenas sobre pessoas, e não sobre coisas, objetos inanimados ou seres irracionais que, por definição, por natureza ou por não possuírem capacidade jurídica, não são capazes de obedecer juridicamente, como é o caso de Jean DABIN, para quem

> "a expressão *soberania territorial* encerra um equívoco: toda soberania é pessoal; não é territorial senão na medida em que compreende as pessoas que se encontram sobre a extensão do território. Afetando o próprio território, o direito não poderia ser, pois, mais que um direito de domínio (*dominium*), que traduzirá, por exemplo, no direito de expropriação por utilidade pública ou no direito de devastação para fins de defesa nacional (a denominada teoria do território-objeto)." (DABIN, 2003, pp. 28-29).

[173] Nem todos os autores concordam com tal ponto de vista, naturalmente. Assim, DABIN, que pondera: "se poderia ir além, a pretexto de ser o território indispensável ao Estado, e considerá-lo como um *elemento do próprio ser e da personalidade do Estado*, que, em sua essência, estaria composto simultaneamente por homens e território? (a chamada teoria do território-sujeito). A conclusão parece excessiva. (...). Em uma palavra, o território não é o Estado, nem no todo nem em parte, não é mais que um *meio* a serviço do Estado." (DABIN, 2003, pp. 30-31). Ou seja, o jurista belga claramente rejeita a concepção predominante que integra o território ao Estado e entende, portanto, que o território é condição de existência do Estado, mas não elemento constitutivo dele.

Conclusivamente, resta abordar a temática contígua do território ficto. Durante muito tempo considerou-se que os imóveis onde estivessem oficialmente sediadas representações diplomáticas e consulares seriam parte do território do Estado acreditante, ou seja, do Estado representado pelas mesmas. Tal noção surgiu, provavelmente, das diversas imunidades asseguradas aos representantes diplomáticos e suas delegações pelo Direito Internacional, que fazem com que não estejam sujeitas à jurisdição do Estado acreditado (aquele em cujo território exercem suas funções e no qual estão estabelecidos seus consulados e suas embaixadas).

Daí afirmar-se que constituiriam "território ficto", no sentido de serem uma espécie de projeção ou prolongamento do território do Estado acreditante dentro do território do Estado acreditado, quase como verdadeiros enclaves. Atualmente, no entanto, tal concepção caiu em descrédito, embora se reconheça que tais imóveis encontram-se sob regime excepcional, mesmo integrando o território nacional, por força das imunidades diplomáticas quanto à jurisdição e a execução (direito pessoal), e não por força de questões territoriais.

Por outro lado, há espaços no globo terrestre que não integram território de Estado algum, como o alto-mar que, por costume internacional é considerado livre e insuscetível de apropriação por qualquer Estado (princípio do *mare liberum*).

Para evitar a existência de um vácuo jurídico e o livre cometimento de crimes e outros ilícitos, entre outras razões, entende-se, por uma ficção, que aeronaves e embarcações em alto-mar constituiriam um prolongamento do território do Estado de sua bandeira para fins de

aplicação da legislação penal quanto a ilícitos praticados a bordo. É o que alguns denominam território ficto e, para tais fins, a bandeira do navio ou aeronave corresponde ao país onde a mesma é registrada.

Sendo o território elemento integrante essencial do Estado, segundo a visão atualmente predominante, parece evidente que a perda do território implica o desaparecimento do Estado (o mesmo raciocínio vale para o elemento humano e para o elemento político). Por força desse fato, e da própria doutrina clássica da soberania, tende-se a conceber a jurisdição estatal sobre o território em termos fortes:

> "Quanto à sua estrutura, o direito de jurisdição territorial do Estado costuma ser apresentado como sendo um direito ou poder *indivisível*, *inalienável e exclusivo.* É indivisível: daí o princípio da unidade jurídica do território. É inalienável: o Estado não pode alienar o seu território, embora algumas Constituições admitam a cessão ou alienação de algumas das suas parcelas; É exclusivo: sobre o território do Estado só este pode ter senhorio, embora possa haver direitos de outra espécie de outros Estados e embora haja como que um desdobramento de tal senhorio no caso de se tratar de Estado composto." (MIRANDA, 2004, p. 244).

Embora não se conceba o território, atualmente, como propriedade do Estado, e embora o Estado não possa abrir mão da totalidade de seu território, se pretende continuar existindo, entende-se que é possível a cessão, gratuita ou onerosa, de partes do território (como ilustra, por exemplo, a venda do território correspondente ao Alasca pelo Império Russo aos EUA, em 1867).

Embora não seja um tema compreendido estritamente neste do território, por ser contíguo, é importante analisar que por vezes um Estado exerce sua soberania sobre territórios alheios ao seu, no fenômeno

denominado de autonomia sem integração (para distinguí-lo da autonomia com integração, presente nos Estados federais ou regionais, que serão examinados no capítulo destinado à forma de Estado).

Ensina o autor lusitano que a autonomia com integração é aquela de que gozam certas coletividades territoriais (regiões ou províncias) de alguns Estados unitários, ditos Estados regionais. Este tema é afeto à forma de Estado, como dito, e oportunamente será tratado, bastando por ora enfatizar que referidas coletividades territoriais possuem certo grau de liberdade, mas estão sujeitas à soberania do Estado do qual fazem parte. A autonomia sem integração diz respeito a Estados não-independentes, ou seja, Estados em sentido impróprio, por não possuírem soberania:

> "A par da autonomia regional, que é efeito de descentralização política ou político-administrativa, conhece-se a autonomia (ou talvez melhor, uma gama algo diversificada de formas de autonomia) de que são dotadas certas comunidades territoriais dependentes doutros Estados em regimes especiais. Trata-se aqui de um conceito empírico destinado a descrever algo de situado entre a *não autonomia territorial* e o estatuto de Estado independente ou entre a não autonomia territorial e a integração em Estado independente, em igualdade com quaisquer outras comunidades que deste façam parte." (MIRANDA, 2004, p. 280).

O conceito de autonomia sem integração corresponde, portanto, a uma variedade de situações nas quais certo território (e certa população humana) estão sujeitos à soberania de um Estado sem fazerem parte deste e descrevem, portanto, em geral, situações transitórias.[174]

[174] Esclarece MIRANDA (2004, p. 282): "A autonomia própria das regiões autónomas é autonomia com integração. É autonomia (...) de comunidades que compõem, com outras, um povo, ao qual corresponde um certo e determinado Estado e que, por essa via, têm pleno acesso à soberania desse mesmo Estado. Pelo contrário, a autonomia sem integração – resulte ela de laços feudais, coloniais, associativos, internacionais ou outros

São exemplos de casos de autonomia sem integração as situações decorrentes de antigos laços feudais, vínculos coloniais ou semicoloniais, autonomia com associação em relação a outros Estados, ou ainda autonomia ligada a situações internacionais especiais, como um estágio de preparação para a independência, caso dos territórios sob mandato ou tutela (MIRANDA, 2004, p. 281).

São exemplos, respectivamente, a Ilha de Man relativamente à Coroa Britânica; os países do *Commonwealth* antes da independência; Porto Rico relativamente aos EUA; Macau entre 1976 e 1999 (MIRANDA, 2004, p. 281). Todos constituem Estados não integrados (no primeiro caso ao Reino Unido, nos últimos aos EUA e à China, respectivamente), mas não soberanos, e, portanto, sujeitos à soberania estrangeira, embora dotados de algum grau de autonomia.

Os territórios sob a situação descrita como autonomia sem integração são reconhecidos como separados mas, ao mesmo tempo, subordinados a um Estado, constituindo, portanto, um caso importante de Estado em sentido amplo ou impróprio (ao lado dos Estados federados, estudados adiante). Na mesma condição encontram-se os Estados sob proteção ou protetorado, como recorda CAETANO:

– implica uma separação e, ao mesmo tempo, uma subordinação. A comunidade que dela goza não se considera constitutiva do povo do Estado soberano a que se encontra vinculada e está, portanto, numa espécie de *capitis diminutio* perante ele; o seu território não é parte integrante do território desse Estado soberano (ou se, por ventura, é declarado parte integrante, encontra-se numa condição particular frente à *metrópole*); e, por virtude desta diferenciação, avulta a imperfeição do respectivo estatuto constitucional."

> "Há também Estados que estão sob a protecção ou *protectorado* de outros Estados: embora se trate, em geral, de uma ficção que encobre a realidade colonial, importa, todavia, examinar esta categoria a que pertencia ainda há poucos anos (até 1956) o *império marroquino*, cujo território estava sujeito a dois protectorados, um francês e outro espanhol. No Estado protegido existem instituições e leis próprias: em Marrocos havia um sultão, com o seu governo, as suas assembleias, a sua legislação, os seus funcionários, a sua polícia. Mas junto do sultão estava um Residente geral francês para o aconselhar, sugerir providências a adoptar e impedir que outras fossem adoptadas. Este Residente tinha os seus serviços próprios e chefiava funcionários franceses para auxiliar os serviços marroquinos; o Estado protector tinha a seu cargo as relações internacionais do Estado protegido. Na medida em que o *Estado protegido* mantenha a iniciativa e a faculdade de legislar, possui um poder político, pode considerar-se um Estado, mas *não é soberano*, porque esse poder não é supremo nem independente." (CAETANO, 2009, pp. 133-134).

Da obra do professor português percebe-se claramente que nas situações descritas, os Estados (em sentido impróprio) em questão distinguem-se do Estado que sobre eles exerce poder, não sendo, portanto, soberanos, mas que, apesar disso, gozam de certo grau de autonomia (poder menor do que a soberania), que se traduz em órgãos próprios e legislação própria.[175]

Observe-se, por fim, que existem diferentes maneiras de se organizar o poder político ou o governo sobre o território, seja de maneira descentralizada, centralizada ou formas intermediárias. Tal temática, no entanto, corresponde ao tradicional tópico da forma de Estado, em que se examinam o Estado federal, o Estado unitário, os Estados regionais e suas

[175] Em situação análoga aos Estados federados de uma federação, mas distinta, pois estes são considerados parte integrante do Estado federal, sendo-lhes inclusive recusado o direito de secessão, diversamente da situação em exame. O mesmo se pode dizer das regiões autônomas, ou seja, coletividades territoriais de Estados unitários beneficiadas por estatuto de autonomia, embora a situação dos Estados de uma federação e das regiões autônomas de um Estado unitário sejam distintas, como se verá adiante.

variantes, de modo que se relegará o tratamento de tal tema para o capítulo específico, adiante.

4.3. Elemento político

Do que vimos até aqui fica claro inexistir Estado sem a presença de povo (em sentido jurídico) e território. Mas apenas esses dois elementos são insuficientes para caracterizar o Estado, sendo necessário um terceiro elemento, que aqui denominamos elemento político, a saber, a soberania, conforme a terminologia clássica adotada a partir de precursores da Teoria Política e do Direito Internacional e, notadamente, do pensamento de Jean BODIN. CANOTILHO ensina:

> "A soberania, em termos gerais e no sentido moderno, traduz-se num *poder supremo* no plano interno e num poder *independente* no plano internacional. Se articularmos a dimensão constitucional interna com a dimensão internacional do Estado poderemos recortar os elementos constitutivos deste: (1) *poder político de comando*; (2) que tem como destinatários os cidadãos nacionais (*povo* = sujeitos do soberano e destinatários da soberania); (3) reunidos num determinado *território*. A soberania no plano interno (soberania interna) traduzir-se-ia no *monopólio* de edição do direito positivo pelo Estado e no monopólio da coação física legítima para impor a *efectividade* das suas regulações e dos seus comandos. Neste contexto se afirma também o caráter *originário* da soberania, pois o Estado não precisa recolher o fundamento das suas normas noutras normas jurídicas. A *soberania internacional* (termo que muitos internacionalistas afastam preferindo o conceito de *independência*) é, por natureza, *relativa* (existe sempre o *alter ego* soberano de outro Estado), mas significa, ainda assim, a igualdade soberana dos Estados que não reconhecem qualquer poder superior acima deles (*superiorem non recognoscem*). (CANOTILHO, 2003, pp. 89-90).

Concebe-se, então, o Estado como sociedade política dotada de um poder político superior, por vezes denominado soberania, por vezes independência, dotada de território sobre o qual exerce tal poder com exclusividade, e de povo (conceito que será explicitado melhor adiante) ou elemento humano, sendo capaz de estabelecer o direito e compelir a seu cumprimento, inclusive pelo uso da força, se necessário. Como ensina ESMEIN,

> "o que constitui o direito de uma nação é a existência, nessa sociedade de homens, de uma autoridade superior às vontades individuais. Essa autoridade, que naturalmente não reconhece poder superior ou concorrente quanto às relações que ela governa, chama-se soberania." (ESMEIN, 1914, p. 1).

Da mesma forma, ensina DUGUIT que

> "na doutrina ainda dominante na França, a soberania é o poder de comando do Estado. Ela é a vontade da nação; e estando a nação organizada em Estado, ela se torna o poder de comando do Estado, ou de dar ordens incondicionais a todos os indivíduos que se encontrem no território." (DUGUIT, 1927, p. 81).[176]

O elemento político é, na verdade, o elemento constitutivo do Estado por excelência. É ele que o constitui ou cria a sociedade estatal porque, em geral, é o elemento político que estabelece os limites do Estado – suas fronteiras e seu território – e que, criando soberanamente o direito, estabelece quem são seus nacionais, gerando assim o elemento

[176] Ensina Antoine SAINT-GIRONS: "A soberania é o direito de um povo de permanecer, depois de Deus, senhor único de seu destino." (SAINT-GIRONS, 1885).

humano (KELSEN, 2003). Desse modo, ele é a fonte dos outros dois, que são delimitados por força dele.[177]

Ademais não basta para a caracterização de um Estado a existência de um contingente humano qualquer estabelecido em um território. É necessária a presença do poder político, e, especialmente, a presença de um tipo específico de poder político, segundo as concepções predominantes.[178] Ensina Marcello CAETANO que, no contexto ora em exame, "poder político (...) é a faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas, dispondo dos necessários meios de coacção." (CAETANO, 2009, p. 130).[179]

---

[177] Não por acaso reconhece Jorge MIRANDA que "não há povo sem organização política (...). É a mesma a origem do povo e da organização – pois o povo não pode conceber-se senão como realidade jurídica, tal como a organização não pode deixar de ser a organização de certos homens, os cidadãos ou súditos do Estado." (MIRANDA, 2004, p. 53).

[178] "É quase de per si evidente que o chamado poder do Estado, que é exercido por um governo sobre uma população residente dentro do território do Estado, não é simplesmente qualquer poder que qualquer indivíduo efetivamente tem sobre outro indivíduo e que consiste em o primeiro ser capaz de conduzir o segundo a observar uma conduta por aquele desejada. (...). O que faz com que a relação designada como poder [estatal] se distinga de outras relações de poder é a circunstância de ela ser juridicamente regulada, o que significa que os indivíduos que, como governo do Estado, exercem o poder, recebem competência de uma ordem jurídica para exercerem aquele poder através da criação e aplicação de normas jurídicas – que o poder do Estado tem caráter normativo. O chamado poder [estatal] é a vigência de uma ordem jurídica [estatal] efetiva. Dizer que o governo [estatal], que exerce o poder do Estado, tem de ser independente, significa que ele não pode juridicamente estar vinculado por qualquer outra ordem jurídica [estatal], que a ordem jurídica [estatal] só está subordinada à ordem jurídica internacional, se é que se subordina a qualquer outra ordem jurídica." (KELSEN, 2003, p. 320).

[179] Do fato de ser o poder político do Estado afirmado por autoridade própria chega-se por vezes a referir-se a ele como autarquia (auto, próprio, arché, autoridade). Sem dúvida

A soberania, em sentido moderno, é um conceito que surge no século XVI, e se torna essencial para a compreensão do Estado. Em geral compreende-se a soberania como o poder político específico do Estado, e, como a própria terminologia permite antever, um poder supremo, superior a qualquer outro, e, portanto, ímpar. Nas palavras de BODIN, a soberania consistiria no "poder absoluto e perpétuo de um Estado" (BODIN, 1577). Como evidencia Marcello CAETANO, a soberania corresponde a um termo e uma concepção cunhados por BODIN em contraposição às concepções feudais de poder, o que ajuda a compreender tal conceito:

> "Ora é para afastar de vez estas concepções políticas que BODIN expõe a doutrina da soberania. Cada Povo erigido em Estado (a *República* em sentido romano) tem um Príncipe soberano. A soberania quer dizer: em relação a todos quantos constituem o Estado, um *poder supremo* que dita a lei e que nenhuma lei positiva limita (*princeps legibus solutus*); e em relação a todos os outros poderes humanos, um *poder independente.* (...) A soberania (*majestas, summum imperium*) significa, portanto, um *poder político supremo e independente*, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que na sociedade internacional não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos." (CAETANO, 2009, p. 132).[180]

---

o poder estatal possui autoridade própria, e consequentemente natureza autárquica neste sentido, não sendo poder derivado de nenhuma fonte exterior ou superior ao Estado. Não confundir, contudo, essa noção política de autarquia com a figura existente no Direito Administrativo brasileiro, que é mera pessoa jurídica de direito público interno dotada de autonomia e integrante da administração pública indireta ou descentralizada.

[180] Note-se que no pensamento bodiniano a soberania não podia ser limitada por nenhum direito positivo o poder humano, mas que, inserindo-se o autor no contexto do pensamento jusnaturalista, reconhecia as limitações à soberania impostas pelo Direito Natural.

Tradicionalmente se considera que a soberania, este poder político máximo do Estado no território, possuiria dois aspectos, um interno e outro externo. Como ensina Adhémar ESMEIN, discorrendo sobre a soberania,

> "Ela possui duas faces. A soberania interior, o direito de comandar todos os cidadãos integrantes da nação, e mesmo a todos aqueles que residem no território nacional; a soberania exterior, ou o direito de representar a nação e de comprometê-la em suas relações com as outras nações." (ESMEIN, 1914, p. 1).

Afirma-se que do ponto de vista interno, a soberania significa a supremacia do poder do Estado, traduzindo-se em uma incontrastabilidade e irresistibilidade do poder estatal por qualquer outro grupo social presente no território.[181] Como ensina CAETANO,

> "(...) o poder político distingue-se dos simples poderes disciplinares porque estes são particularistas e cessam logo que o indivíduo se separe ou seja expulso do grupo social restrito a que respeitam; enquanto que o poder político é um poder de imposição e de domínio a que os indivíduos não podem subtrair-se por ser necessário e irresistível, dentro do território dominado." (CAETANO, 2009, pp. 130-131).

Do ponto de vista externo, a soberania implica independência do Estado relativamente a outros Estados, bem como uma situação de igualdade jurídica. Não pode ser considerado soberano um Estado subordinado a outro, por laços de colonialismo, vassalagem, protetorado

[181] Essa noção de inconstrastabilidade e irresistibilidade do poder estatal parece estar relacionada, historicamente, com a concentração de poder típica das monarquias absolutistas, bem como com o monopólio do poder político pelo Estado (e da violência física legítima), já examinados, fatores estes que permitiram conceber o poder estatal como superior a qualquer outro poder terreno.

(HAURIOU, 1929), tutela, administração fiduciária, ocupado por forças estrangeiras, ou outras situações análogas.[182]

Não por acaso John AUSTIN, um dos mais importantes juristas ingleses, definia soberano como aquele que é habitualmente obedecido sem obedecer habitualmente a ninguém (HART, 2009), pois nela encontram-se ambos os aspectos.[183]

Uma das principais decorrências do aspecto interno da soberania consiste no poder de império do Estado. O poder de império consiste no poder de mando político do Estado dentro de seu território (BONAVIDES, 2009), tendo como sua principal emanação o poder de estabelecer o ordenamento jurídico, criando normas jurídicas que estabelecem o que é permitido, proibido ou obrigatório no território e, como outra manifestação importante, o poder jurisdicional do Estado, podendo punir aqueles cujo comportamento não se ajuste a tais normas, inclusive por meio do uso da força. Como ensina Léon DUGUIT,

> "(...) O Estado seria uma pessoa jurídica e seria o titular do *poder público*, do *imperium* (*Herrschaft*), concebido como direito subjetivo: trata-se do direito de dar ordens e de impor a obediência pela coerção. Na terminologia do Direito Público francês, tal direito é comumente denominado *soberania*,

[182] Um dos sentidos de Estado em sentido impróprio, como vimos, é exatamente o de um Estado privado (em geral de forma momentânea) de sua soberania, como ocorre com Estados ocupados militarmente durante ou após uma guerra, por exemplo.

[183] Há inúmeros conceitos de soberania formulados por diferentes autores em diferentes momentos históricos. Carl SCHMITT, por exemplo, na obra intitulada "Teologia Política", de considerava soberana a autoridade capaz de suspender a ordem jurídica, declarando estado de exceção. Trata-se de um conceito importante de soberania, mas bastante distinto da acepção clássica aqui examinada. A temática do estado de exceção será abordada no capítulo dedicado ao tema da defesa do Estado.

> expressão que tem o inconveniente, como veremos mais tarde, de dar lugar a alguma confusão." (DUGUIT, 1918, pp. 27-28).[184]

A noção de império, poder de mando do Estado em seu território, precisa ser bem compreendida, razão pela qual vale a transcrição de trecho da clássica obra de Teoria Geral do Estado de Johann Kaspar BLUNTSCHLI:

> "O *imperium* possui primeiramente um aspecto positivo: pleno poder do Estado sobre seu território, direito de aí fazer reconhecer suas leis, de aí executar seus decretos, de aí exercer sua jurisdição. (...) O *imperium* possui também um aspecto negativo: o Estado pode impedir qualquer potência estrangeira de nele praticar ato de poder, e consequentemente de exercer em seu território ato de polícia ou jurisdição." (BLUNTSCHLI, 1877, p. 214).

Alguns autores resistem à utilização da expressão soberania devido à carga valorativa de que a expressão encontra-se impregnada em função de sua origem e dos termos enfáticos tradicionalmente utilizados pelo pensamento político para descrevê-la, propondo expressões alternativas para designar o poder político estatal, tais como autoridade, independência ou supremacia de competências, entre outras[185]. Certa idealização da

---

[184] Esposa-se aqui entendimento segundo o qual o poder de império é desdobramento do aspecto interno da soberania, sem com ela se confundir. O autor francês observa que o Estado também é titular de direitos patrimoniais ou de domínio, além do poder ou direito de império (DUGUIT, 1918, p. 28). Assim, o Estado é capaz de ser proprietário de bens, móveis ou imóveis, materiais ou imateriais (os chamados bens públicos).

[185] Reinhold ZIPPELIUS, por exemplo, vale-se da noção de supremacia de competências qualificar o poder do Estado em sua especificidade, embora de um ponto de vista jurídico: "O poder estatal consolidado não é apenas um fato do poder político, mas é também, ao mesmo tempo, um 'poder político juridicamente organizado', conformado em um sistema de competências jurídicas de regulação (§ 8 I). A plenitude do poder estatal não pode descrever-se juridicamente como a mera soma das competências, uma ao lado da outra. O poder do Estado não é um feixe de várias faculdades de regulação,

soberania é encontrada em diversos autores, de BODIN a ROUSSEAU, por exemplo, que afirma:

> "Digo, pois, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, não pode jamais alienar-se e que o soberano, que é um ser coletivo, não pode ser representado senão por si mesmo; o poder bem pode transmitir-se, mas não a vontade. (...) Pela mesma razão pela qual a soberania é inalienável, ela é indivisível. Pois a vontade ou é geral, ou não é; é a de todo o povo ou apenas de uma parte. No primeiro caso, esta vontade declarada é um ato de soberania e faz lei. No segundo caso, não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura; é um decreto, não mais." (ROUSSEAU, 2008, pp. 43).

Para DUGUIT, como contraponto, em lugar da mistificante concepção de uma vontade coletiva dotada de caracteres especiais (a noção rousseauniana de "vontade geral", ou noções similares que fazem referência a uma vontade popular, por exemplo), o que existe é a vontade dos governantes:

> "A vontade dos governantes será, sem dúvida, um elemento do Estado, mas não porque tal vontade tenha o privilégio jurídico de se impor por meio de ordens aos governados. É simplesmente porque os governantes, estando investidos de maior força, poderão legitimamente colocar em movimento tal força superior para impor sua vontade, quando ela for conforme ao direito." (DUGUIT, 1918, p. 51).

Como se vê, DUGUIT contenta-se com a constatação da mera capacidade de imposição (de fato) da vontade dos governantes aos

---

mas implica o poder jurídico de ampliar ou limitar as referidas competências. (...) Portanto o poder do Estado compreende também a competência de decidir sobre a extensão das competências estatais, isto é, a supremacia de competências (*Kompetenzhoheit*) ou competência de competências (*Kompetenzcompetenz*). A plenitude do poder jurídico do Estado não reside na soma das competências subordinadas, mas nessa supremacia de competências. Entre os órgãos do Estado goza de proeminência decisiva aquele que efetivamente exerce a supremacia de competências." (ZIPPELIUS, 1985, p. 64).

governados por meio da superioridade dos primeiros em termos de força, embora inclua a ideia de legalidade em seu conceito (o que é, de resto, compatível com a noção weberiana de autoridade como força legitimada pelo direito). Rechaça, portanto, tanto concepções metafísicas da superioridade intrínseca de uma vontade coletiva geral e, igualmente, a ideia de um poder político ilimitado, noções não raro associadas à concepção tradicional de soberania.

Vê-se, portanto, desde logo, que o tema é complexo e que o conceito, além de traduzir o elemento político essencial a qualquer Estado, também se conecta de maneira importante à temática da democracia, como se verá adiante, ao se abordarem algumas doutrinas ou teorias sobre a soberania e, mais tarde, no capítulo dedicado à Teoria da Democracia.[186]

De todo modo, apesar do conceito clássico de soberania já ter sido relativizado (como se verá a seguir), entende-se aqui que a expressão soberania possui a seu favor a vantagem de traduzir noções amplamente conhecidas e menos sujeitas a equívocos do que outras expressões, como autonomia.[187]

---

186 Léon DUGUIT é um dos autores críticos à noção de soberania, que considera acientífica. "Nós não podemos aceitar a doutrina, ainda dominante, do Estado pessoa coletiva soberana. Ela repousa, de fato, sobre conceitos metafísicos e sem valor: de um lado, a pretendida personalidade da coletividade, que possuiria uma consciência e uma vontade, e, de outro lado, a soberania, isto é, a capacidade de formular ordens *incondicionadas* pertencente a esta vontade coletiva." (DUGUIT, 1918, p. 49).

187 Autonomia, na Teoria do Federalismo, por exemplo, é expressão classicamente utilizada para designar o poder político típico dos Estados federados (coletividades territoriais autônomas), traduzindo-se em capacidades de auto-organização, autogoverno e autolegislação, especialmente (BONAVIDES, 2009), mas sempre concebido como um poder derivado da soberania e menor do que esta. Assim, utilizar tal expressão para designar o poder político soberano do Estado parece desaconselhável.

Assim, parece possível continuar a utilizar a expressão soberania para designar o específico poder estatal, desde que este seja concebido de maneira realista, e não dogmática, como fora nas origens da expressão, considerando-se o processo de relativização pelo qual o poder estatal passou ao longo dos últimos séculos.[188]

4.3.1. Relativização da soberania na contemporaneidade

O conceito de soberania nasce imbuído das impressões causadas pelo absolutismo, pois a concentração de poderes no soberano causava a impressão de que o poder do monarca – e, posteriormente, do Estado – seria ilimitado, e que estes tudo poderiam fazer. Tal concepção parece se traduzir, pelo menos atualmente, em uma noção exagerada do poder estatal, da soberania e do poder de império do Estado e que provavelmente não mais traduz com fidelidade o alcance da soberania no momento histórico atual.

Com efeito, diversos fatores parecem ter causado uma redução significativa na amplitude do poder do Estado e em sua autonomia decisória, de modo que não parece mais apropriado conceber a soberania

[188] Há que se registrar, ainda, diversas críticas existentes no pensamento político à noção de soberania, seja ela estatal, seja ela popular ou nacional. Assim, os anarquistas, por exemplo, denunciam a farsa que vêem na ideia de soberania: "O Estado é soberano, quer dizer claramente que os poucos indivíduos que 'representam' na cúpula o Estado, e que, à vezes, dizem, o 'encantam', têm o poder absoluto, isto é o monopólio e o uso exclusivo da força armada: polícia e força militar. (...) É o povo que possui a soberania! Mas ele não a mantém, ele a delega. (...). Na realidade o povo jamais possui a materialidade da soberania. Ele não tem nenhum meio de exercê-la, ainda que por um momento e parcialmente. Não possui meios para controlar seu exercício." (VIDAL, 2000, pp. 78-79).

como absoluta e ilimitada. São exemplos destes fatores o desenvolvimento do Direito Internacional, o surgimento do Direito Comunitário e, ainda, o fenômeno da globalização econômica. Todos estes fenômenos reduzem a liberdade de ação dos Estados e significam perda parcial de poder.

O Direito Internacional em geral, e, em particular, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, conheceu um grande desenvolvimento após a segunda guerra mundial, tendo surgido um número cada vez maior de organismos internacionais e instrumentos internacionais – pactos, convenções, acordos, entre outros, que passaram a regular e a restringir as opções de ação dos Estados não apenas entre si, mas, inclusive, em face das populações humanas sob seu poder.

A ação de tais órgãos e o número crescente de normas internacionais que obrigam os Estados signatários de tais instrumentos significaram, portanto, uma redução significativa da autonomia decisória dos Estados soberanos, uma vez que, segundo os princípios do Direito Internacional, os Estados não podem violar tais normas.

Embora tradicionalmente se entenda que o Estado continuaria soberano, pois somente se obrigaria a cumprir as normas constantes de instrumentos por ele ratificados, em realidade muitas vezes não resta alternativa ao Estado, senão vincular-se aos tratados, até mesmo por força da política internacional. Além disso, conceitos novos como o de *Jus Cogens* – normas internacionais imperativas, vinculantes dos Estados

independentemente de ratificação de instrumentos internacionais – implicam uma redução da autonomia decisória dos Estados.[189]

Outro fenômeno que passou a ocorrer com incremento cada vez maior a partir segunda metade do século XX foram os processos de integração regional, cujo exemplo mais avançado, sem dúvidas, é o da União Européia.

Tais processos impactaram fortemente o modelo até então existente em termos de Estado e comunidade internacional. Hoje no âmbito da União Européia, por exemplo, as fronteiras de muitos estados integrantes daquela Comunidade Internacional estão relativizadas, havendo livre circulação de pessoas entre diferentes Estados, em uma relativização do território e da soberania do Estado sobre ele. A moeda na zona do Euro é única, o que também representa uma mudança sem precedentes na concepção de autonomia dos Estados. Há organismos supranacionais permanentes, como a Corte Européia de Direitos do Homem e o Parlamento Europeu, que criam legislação e tomam decisões plenamente

[189] Como ensina Jorge MIRANDA, "dentre os princípios de Direito Internacional geral ou comum, avultam aqueles a que a doutrina tem chamado princípios de *jus cogens* (à letra, Direito cogente, imperativo, vinculativo). (...) O que se pretende inculcar é que são princípios que estão para além da vontade ou do acordo de vontades dos sujeitos do Direito Internacional; que desempenham uma função eminente no confronto de todos os outros princípios e regras; e que têm uma força jurídica própria, com os inerentes efeitos na subsistência de normas e actos contrários." (MIRANDA, 2009, p. 105). Trata-se de uma nova e controversa concepção, uma vez que o Direito Internacional tradicionalmente tem como fontes principais o costume e o *pacta sunt servanda*, ou seja, exige em geral a anuência dos sujeitos de Direito Internacional Público – especialmente os Estados soberanos – para o estabelecimento de normas, até mesmo por força da própria soberania, pois segundo visões clássicas o que resolveria o paradoxo do soberano vinculado deque fala HART (contradição em termos) a própria vontade estatal, em visões como as sustentadas pela teoria voluntarista de JELLINEK ou pela teoria da autovinculação de TRIEPEL.

executáveis no território dos Estados membros da União Européia, o que também é sem precedentes (ZIPPELIUS, 1985).

Assim, não resta dúvida de que o advento do Direito Comunitário e a intensificação dos processos de integração regional, com o surgimento de novas realidades, como a União Européia, tem como efeito uma revisão, ao menos parcial, do conceito de soberania.

Por fim, também é muito relevante, nesse contexto, fazer referência ao fenômeno da globalização econômica. Este processo, que se intensificou no final do século XX, consiste em um aumento sem precedentes na circulação de informações, pessoas e bens ao redor do globo, proporcionado pelas novas tecnologias da comunicação e do transporte, entre outras transformações (LIMA, 2002).

A globalização, que é um fenômeno social, cultural, político mas, sobretudo, econômico, intensificou os laços de dependência entre os Estados, aumentou o poder e a influência de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, assim como as empresas transnacionais, diminuindo, ao mesmo tempo, a soberania dos Estados, como bem demonstra Abili Lázaro Castro de LIMA (2002).

Isso tudo não significa, contudo, que os Estados contemporâneos não são mais soberanos e nem que o poder detido pela estatalidade seja pouco importante. Significa apenas que o conceito de soberania atual pode mais ser concebido em termos tão amplos e absolutos como era

concebido anteriormente, embora ainda seja um fenômeno político de primeira grandeza e de importância inegável.[190]

[190] Até porque embora existam organizações capazes, de fato, de rivalizar com o poder dos Estados, como empresas transnacionais, estas exercem normalmente poderes de tipo diverso do político, como o poder econômico. O poder político propriamente dito e, particularmente, o poder militar, é ainda em grande medida monopolizado pelos Estados e, particularmente, pelas grandes potências.

CAPÍTULO 5

FORMA DE ESTADO

5.1. Estado unitário

A forma de Estado diz respeito ao modo como o poder estatal encontra-se organizado relativamente ao território, ou seja, consiste essencialmente na maneira como o poder político encontra-se distribuído no território. Adverte MIRANDA que

> "Formas de Estado não equivalem a tipos históricos de Estado, tal como, desde JELLINEK, são enumerados (Estado oriental, Estado grego, Estado Romano, Estado medieval ou pretenso Estado medieval e Estado moderno). Os tipos históricos de Estado são formas de organização política correspondentes a concepções gerais sobre o Estado enquanto sociedade política ao lado de quaisquer outras sociedades humanas e, doutros prismas, a formas de civilização e a estádios históricos determinados. Já as formas de Estado apenas têm que ver com as concepções e os quadros de relacionamento entre poder, por uma parte, e comunidade política (bem como território), por outra parte)." (MIRANDA, 2004, p. 271).

Embora o poder político seja exercido necessariamente sobre pessoas, e, portanto, a forma de Estado relacione-se necessariamente com a atividade governamental, ao se analisar a temática da forma de Estado

percebe-se que o elemento principal nessa seara é o modo de organização territorial do poder. Essencialmente são dois os modos principais de organização do poder estatal relevantes para definir a forma de Estado, quais sejam, a centralização ou descentralização, correspondendo, respectivamente, às formas do Estado unitário e do Estado federal. Nesse sentido é o magistério de ESMEIN, estados unitários seriam aqueles

> "(...) nos quais, em cada um deles, não há senão uma soberania, embora ela possa ser titularizada por diversos sujeitos. A soberania é uma, e ela comanda, para todos os fins, a todos os súditos ou cidadãos. O Estado federativo, ao contrário, embora corresponda a uma verdadeira unidade nacional, fraciona a soberania. É um composto de diversos estados particulares no qual cada um conserva em princípio sua soberania interna, suas leis próprias e seu governo. Mas a nação como um todo, compreendida a população dos Estados particulares e abstração feita daqueles, forma um Estado de conjunto, ou Estado federal, que possui assim um governo e do qual os cidadãos dos diversos Estados são igualmente cidadãos." (ESMEIN, 1914, pp. 6-7).

Ressalvada a expressão soberania, atualmente reservada para o Estado federal, entendendo-se que os Estados integrantes deste detêm mera autonomia, a lição do mestre francês permanece perfeitamente atual. Como ensina HAURIOU,

> "Pode-se chamar de 'Estado simples' aquele que não é divisível em partes internas que sejam merecedoras elas mesmas da denominação de Estados e unidas entre si por um vínculo de sociedade, e 'Estado composto' aquele que, contrariamente, é divisível em partes internas merecedoras elas próprias do nome de Estados e que são unidas entre si por um vínculo de sociedade." (HAURIOU, 1929, p. 122).

No mesmo sentido é o sempre preciso magistério de MIRANDA?

> "A divisão fundamental, de há muito formulada pela doutrina e ainda hoje válida, dá-se entre Estados simples ou unitários e Estados compostos ou complexos. Critérios de distinção são: unidade ou pluralidade de poderes políticos (ou poderes soberanos na ordem interna); unidade ou pluralidade de ordenamentos jurídicos originários ou de Constituições; unidade ou pluralidade dos sistemas de funções e órgãos do Estado; unidade ou pluralidade de centros de decisão política *a se*. Apesar das diferenças de perspectivas, coincidem nos resultados." (MIRANDA, 2004, p. 275).

Idealmente[191] o Estado unitário representa a forma de Estado marcada pela concentração e centralização do poder político, correspondendo entre outras coisas ao dogma da indivisibilidade da soberania do Estado, examinada no capítulo anterior, em sua dimensão territorial. Em sua forma mais pura, consistiria em um Estado no qual todas as decisões políticas de maior relevância partiriam do centro político nacional (capital nacional), onde se encontram sediados, em regra, os órgãos de cúpula dos poderes estatais, sendo válidas em todo o território nacional e sendo apenas executadas localmente.

Aqui importa frisar que sob a forma do Estado unitário, em geral, a decisão é tomada centralmente, sendo que em regra apenas a execução é local. Como ensina Paulo BONAVIDES, o Estado unitário não admitiria descentralização política, mas mera descentralização administrativa[192]

---

[191] Recorde o leitor que trabalhamos constantemente como modelos ou tipos ideais, formulações conceituais que descrevem abstratamente um fenômeno qualquer e que, ao fazê-lo, enfatizam certos aspectos e abstraem inúmeros outros. É importante ter isso em mente porque a realidade dos Estados frequentemente se revela muito mais complexa do que as formulações ideais, como se verá.

[192] De acordo com a Teoria dos Órgãos do Estado amplamente aceita, atividade de governo é considerada aquela desenvolvida pelos órgãos políticos e, notadamente, pelos órgãos de cúpula de cada poder, sendo precipuamente decisória. Atividade administrativa, por sua vez, é aquela desempenhada principalmente por meio de órgãos inferiores e aparato burocrático, tendo caráter preponderante de execução. Nesse sentido, a divisão de Estados unitários em regiões ou províncias costuma ser concebida

(BONAVIDES, 2009). Nesse modelo, em sua forma pura (Estado unitário propriamente dito), não existem as figuras das coletividades territoriais autônomas tais como os Estados ou entes federados, presentes nas federações, como veremos.

O território do Estado unitário é considerado uno e o poder das autoridades centrais ou nacionais, sejam elas legislativas, executivas ou judiciais, é exercido nacionalmente, isto é, abrangendo todo o território. Mesmo que o território seja dividido em províncias ou regiões, estas são divisões para fins administrativos (ou jurisdicionais), apenas, por uma necessidade de organização da atuação do Estado, correspondendo a coletividades territoriais normalmente desprovidas de autonomia, sujeitas do poder nacional.

Por isso mesmo é também denominado de Estado simples, posto que apresenta uma estrutura de governo única, não composta por outras estruturas parciais menores, diferentemente do que ocorre sob o federalismo, como se verá adiante. Assim ensina CAETANO que o "*Estado unitário* é um Estado *simples*, em que há um só poder político para todo o território." (CAETANO, 2009, p. 134). Alessandro

como divisão meramente administrativa, como ensina o mestre cearense, e não político administrativa. É interessante observar que no Brasil temos diferentes tipos de organização territorial do Estado. Para fins de estruturação da federação (divisão político-administrativa) temos a articulação dos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal, municípios e, eventualmente, territórios federais) (art. 1º, *caput*, art. 18 e segs. da Constituição de 1988). Para fins de organização exclusivamente da administração federal, temos as denominadas regiões (art. 43 da Constituição de 1988). Para fins de organização da atividade jurisdicional, temos, igualmente, estruturas diversas, que podem corresponder parcialmente à organização político-administrativa (especialmente no que diz respeito ao poder judiciário estadual), mas que não se reduzem a ela (vide a organização da justiça federal) e que possuem divisões territoriais próprias (como as comarcas).

PIZZORUSSO (1998), por sua vez, fala em Estados com estrutura unitária e Estados com estrutura pluralista.[193]

Sob o Estado unitário os órgãos locais em geral são considerados meras delegações dos órgãos centrais, os representam, agem em seu nome e sob sua autoridade e são, precipuamente, órgãos de execução, e não de decisão. Não possuem, portanto, autoridade própria, sendo que a decisão política pertence aos órgãos centrais. Por isso mesmo ensina BONAVIDES (2009) que o Estado unitário comportaria mera descentralização administrativa (na execução das decisões políticas), mas que não comportaria descentralização política, isto é, decisória, sob pena de descaracterizar-se e passar à forma federal.[194]

Na forma ideal de um Estado puramente unitário haveria um único Poder Legislativo nacional, um único Poder Executivo nacional e um único Poder Judiciário nacional, cujos órgãos titularizariam competência ou jurisdição plena em termos territoriais. Embora possa haver órgãos locais, como dito, são destacamentos dos órgãos centrais[195], ou órgãos

---

193 O autor italiano reconhece nos Estados com estrutura pluralista autonomias territoriais e não-territoriais, correspondendo as primeiras às integrantes do Estado federal, principalmente (PIZZORUSSO, 1998, p. 189). Para Jorge MIRANDA que a descentralização política tende a ser sempre territorial, consistindo na concessão de autonomia para entes territoriais como Estados, províncias ou regiões. Ressalva aquele autor, no entanto, ser concebível descentralização política institucional, como observa, que ocorria, por exemplo, com a concessão de competências legislativas a corporações (MIRANDA, 2004, p. 275). Corporação é o termo jurídico genérico para designar pessoas jurídicas criadas por associação de pessoas.

194 Federal, quase-federal, semi-federal ou para-federal, uma vez que pode não chegar a configurar um federalismo propriamente dito.

195 Talvez o principal exemplo sejam as *prefetture* ("prefeituras") italianas, que, apesar de homônimas, não tem correspondência com as prefeituras brasileiras. Aquelas constituem órgãos de representação do governo italiano (nacional) em cada uma das regiões que

judiciários inferiores, de primeiro e segundo grau (juízes e tribunais inferiores). Como ensina CANOTILHO, sob esta forma de Estado o território constitui um suporte único para a estatalidade:

> "Dizer-se que há um suporte único para a estadualidade [estatalidade] significa que: (1) existe uma organização política e jurídica – o Estado – à qual se imputa em termos exclusivos a totalidade das competências tipicamente estatais (ex: representação externa, defesa, justiça); (2) consequentemente, existe uma só *soberania* interna e externa, não existindo outras organizações soberanas colocadas em posição e equiordenação (confederação) ou em posição de diferenciação (estado membro um estado federal); (3) da unitariedade do Estado resulta a *imediaticidade* das relações jurídicas entre o poder central e os cidadãos (não existem 'corpos intermediários' a servir de '*écran*' entre o Estado e os cidadãos); (4) do carácter unitário deriva ainda a ideia de *indivisibilidade* territorial. Em suma: unidade do Estado significa *uma* República, com uma *única Constituição* e órgãos de soberania únicos para todo o território nacional." (CANOTILHO, 2003, p. 359).

Uma das principais diferenças consiste no fato de que tais órgãos locais, que eventualmente podem até mesmo ser eletivos, não possuem garantias contra a intervenção dos órgãos nacionais, podendo ter suas decisões modificadas ou revogadas pelas autoridades nacionais, ficando sujeitos às decisões dessas e podendo sofrer diversos tipos de ingerência por parte delas.

A forma do Estado unitária é geralmente considerada mais apropriada para a gestão de pequenos territórios e como populações mais ou menos homogêneas, sendo menos adequada para grandes territórios e populações heterogêneas (BONAVIDES, 2009). Com efeito, o federalismo com o princípio que lhe é inerente (descentralização política e

integram o território daquele Estado, estando os seus titulares (*prefetti*, prefeitos) ao Ministério do Interior.

autonomia regional) parece mais adequado para a gestão de territórios extensos e heterogêneos e de populações heterogêneas.[196]

Apesar disso, o número de regiões ou províncias de um Estado unitário pode variar bastante, havendo, por exemplo, 8 regiões administrativas em Portugal, 13 regiões na França metropolitana (desconsiderando-se as ultramarinas, em número de 5), e 20 regiões administrativas na Itália.

Cabe uma palavra sobre os municípios, existentes em todos os Estados. Trata-se de unidades territoriais cuja origem histórica antecede à dos próprios Estados, e que são dotadas de administração própria há muito, e embora a estrutura dessas administrações possa variar significativamente, contemplam em geral uma assembleia ou órgão colegiado com competências legislativas ou regulamentares e órgãos executivos.

A existência de municípios no território não descaracteriza o Estado unitário uma vez que as competências dos municípios tendem a ser bastante reduzidas, dizendo respeito principalmente a questões locais,

[196] Evidente o estabelecimento da forma de Estado é um ato político, uma decisão que contém em si a possibilidade de ser arbitrária, inclusive, de modo que ao se estabelecer um Estado por meio de sua constituição pode-se adotar forma federal para Estados com território relativamente reduzido e população homogênea (Portugal, Espanha, Itália, França) ou forma unitária para Estados extensos territorialmente e com população heterogênea (Brasil sob o império, pelo menos até 1834). Mas em geral há uma tendência à ocorrência da forma unitário em Estados que sejam pouco extensos territorialmente ou cuja população seja homogênea e da forma federal em Estados com características opostas. A Bélgica, por exemplo, embora possua dimensões territoriais reduzidas, possui populações bastante heterogêneas, adotando a forma federal de Estado. A Suíça, em certa medida, enquadra-se nesse caso também. A Áustria, por sua vez, possui população homogênea e território reduzido, mas adota a forma federativa de Estado. O Brasil imperial, em contrapartida, adotou forma federativa de Estado (embora tenha havido grau importante de descentralização política em boa parte desse período).

como organização urbanística e tráfego, por exemplo, sendo que sua existência não altera a característica da concentração das principais decisões políticas nos órgãos nacionais. Além disso, em Estado unitário os municípios, assim como as regiões ou províncias, podem não possuir autonomia, e assim estar sujeitos a interferências dos poderes centrais, de maneira semelhante ao que ocorre com aquelas coletividades territoriais.[197]

Portanto mesmo contando com órgãos eletivos e deliberativos (como câmaras de vereadores), e o mesmo se aplica às regiões ou províncias, pois muitas também os possuem, os municípios não alteram a forma de Estado unitária nos Estados que a adotam.[198]

5.2. Estado federal

Ensina BLUNTSCHLI (1879, p. 261) que

> "A ideia de substituir a confederação pelo Estado federal (*Foderation, Bundestat*), devida ao gênio de Alexander Hamilton, tornou-se uma base de progresso para os Estados Unidos, a Suíça e a Alemanha. Este grande homem pensara que os Estados individuais da América do Norte, ainda que restringindo sua independência, deveriam permanecer sendo Estados,

[197] Coletividade territorial é a denominação que se costuma dar a grupamentos humanos situados em parcelas do território, compreendendo assim municípios, regiões, províncias, distritos e Estados federados, por exemplo. As coletividades territoriais podem ser não-autônomas (regiões ou províncias em Estados unitários como Itália ou França, por exemplo) ou autônomas (Estados federais alemães, cantões suíços, por exemplo). Eventualmente a expressão refere-se também a territórios não integrantes do território do Estado, como, por exemplo, um território estrangeiro sob ocupação militar ou uma colônia.

[198] Adiante se verá que a condição jurídico-política do município (ou seu estatuto constitucional) poderá ser completamente diferente no Estado federal, tal como ocorre no Brasil, dado que a Constituição vigente confere tratamento de ente da federação ao município e confere-lhe autonomia em termos similares aos Estados.

> mas que seu conjunto, por sua vez, deveria formar um todo completo, capaz de zelar pelos interesses comuns."

Já HAURIOU afirma que

> "o Estado federal é uma sociedade nacional de Estados, na qual um super-Estado toma ou reserva para si, desde o início, uma parte importante dos direitos de soberania (notadamente todos aqueles da soberania externa, uma parte da legislação e da justiça) (...)." (HAURIOU, 1929, p. 124).

O Estado federal se configura por características opostas às do Estado unitário, isto é, pela descentralização política como regra estruturante. O Estado federal é marcado pela coexistência do centro de decisão federal e de centros de decisão locais (estaduais) em um arranjo de graus nos quais o primeiro titulariza certas competências que abrangem a integralidade do território e os segundos titularizam outras competências circunscritas a uma parcela do território, constituindo, desse modo, esferas autônomas (mas não independentes) de governo.[199]

A forma de Estado federal, assim como a do Estado unitário, é amplamente difundida ao redor do globo. Adotam forma federativa de Estado países como a Suíça, Alemanha, Áustria, Rússia, Bélgica, Estados

[199] A forma federativa de Estado normalmente coincide com a forma republicana de governo, embora nada impeça a existência de monarquias federais, uma vez que não há incompatibilidade entre a forma de governo monárquica e a forma de governo federal. Mas tal arranjo é de ocorrência rara. Como exemplos de repúblicas federativas, Jorge MIRANDA recorda os EUA, a Suíça e o Brasil, aos quais se poderia acrescentar a Alemanha, a Argentina, e diversos outros países. São casos de federações monárquicas apontados pelo autor a Alemanha entre 1871 e 1918, o Canadá, a Austrália e a Bélgica (MIRANDA, 2004, p. 284). Alguns consideram ter se tratado de um "quase-federalismo" no Brasil imperial, formalmente Estado unitário, após a autonomia concedida às províncias pela reforma constitucional levada a cabo com o Ato Adicional de 1834 (MARCOS; MATHIAS; NORONHA, 2014).

Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Nigéria, Camarões, Etiópia, Índia, Malásia e Austrália (MIRANDA, 2004, p. 276).

O Estado federal é também denominado de Estado complexo ou composto, pois, de maneira oposta do Estado unitário (ou simples) a estrutura governamental geral compreende diversas estruturas governamentais menores, parciais, com as quais se articula.[200] Trata-se do chamado Estado de Estados[201], ou seja, um Estado único (soberano) que se subdivide em diversos Estados menores (não soberanos, mas autônomos), constituindo pluralidade na unidade – tal como indica a divisa dos Estados Unidos da América, *et pluribus unum*, como lembra Reinhold ZIPPELIUS (1985). Nesse sentido, Marcello CAETANO:

> "*Estado federal* é um Estado *complexo*, formado por outros estados, de tal modo que o poder fica dividido entre a autoridade federal, que em certas matérias é independente dos estados federados, e as autoridades estaduais que por sua vez noutras matérias decidem sem qualquer dependência do estado federal. Cada cidadão fica assim sujeito a dois governos, simultâneamente, conforme as matérias: ao governo do seu Estado e ao governo da União (ou Estado federal)." (CAETANO, 2009, p. 134).

O Estado federal é uma união de Estados normalmente paritária e de natureza constitucional, como ensina BONAVIDES (2009). Isto significa que a condição dos Estados federados normalmente é isonômica,

---

200 A uma unidade nacional articulam-se diversas unidades menores, subnacionais, autônomas (Estados/cantões).

201 A própria etimologia favorece tal interpretação do federalismo, pois a palavra vem do latim, *foedus*, cujo significado é o de pacto, acordo, aliança, tratado (aliás, a mesma etimologia de feudo, do feudalismo, mas evidentemente com novo significado. V. verbete *federalism*, in (MCLEAN; MCMILLAN, 2003). No mesmo sentido, (MIRANDA, 2004, p. 276).

ou seja, eles possuem os mesmos direitos e deveres na ordem federal.[202] E significa também que a base jurídica da federação é uma constituição, e não uma norma infraconstitucional, como uma lei ordinária, e tampouco uma norma internacional (tratado, pacto, convenção ou acordo internacional).[203]

A constituição federal[204], ao criar o Estado federal, normalmente atribui certas matérias à esfera federal, isto é, aos órgãos federais, cuja competência se estende sobre a integralidade do território, e outras matérias à esfera local, isto é, aos órgãos estaduais, cuja competência limita-se a uma fração do território (é o que ocorre normalmente pelo menos no denominado federalismo clássico, tal como o existente nos EUA e na Suíça).[205]

Essa distribuição de competências, juntamente com outras regras que estabeleçam princípios básicos regentes da relação entre a União e os

---

[202] Apesar dessa tendência à igualdade, há, de fato, Estados federais igualitários e não-igualitários: "Há Estados federais igualitários e não igualitários (o que se prende, quase sempre, com diferenças de dimensão territorial, humana ou económica dos Estados federados) e pode haver hegemonia de um Estado federado sobre os demais (*v.g.*, a Prússia na Alemanha imperial ou a Rússia na URSS). (MIRANDA, 2004, p. 290).

[203] Note-se que Estados unitários também possuem constituição. A afirmação de que a base de um Estado federal é uma constituição é conveniente para distinguir esta forma de Estado de outras figuras parecidas com ela, mas distintas, como as confederações, como se verá adiante, quando tratarmos das uniões de Estados.

[204] Note-se que nem toda constituição é federal. Esta é a denominação da constituição que cria Estados soberanos que adotam forma federativa de Estado. As constituições de cada um dos Estados da federação são denominadas normalmente de constituições estaduais. A denominação das constituições dos Estados unitários, por outro lado, é variável, podendo ser constituição do reino ou constituição da república, ou expressões análogas.

[205] Tal noção geral poderá variar conforme o tipo de federalismo, pois o federalismo comporta diversos subtipos. Assim, o federalismo cooperativo será significativamente diverso, como se verá.

Estados, e das relações destes entre si, é muitas vezes designada pela expressão pacto federativo.[206]

As federações surgiram nos séculos XVIII e XIX em países como os Estados Unidos da América e a Suíça. Estes Estados federais surgiram quando antigos Estados soberanos menores decidiram unir-se de maneira indissolúvel em um novo Estado soberano, através de uma constituição. Assim agindo, renunciaram à sua soberania anterior, mas mantiveram elevado grau de autonomia. Quando uma federação surge da união de Estados que anteriormente eram soberanos e que, abrindo mão de sua soberania, passam a integrar um novo Estado federal, denomina-se federação centrípeta – isto é, por agregação (BONAVIDES, 2009). É o caso evidente dos EUA e da Suíça, já mencionados.

Ocorre que por vezes a federação surge a partir da concessão de certo grau de autonomia política a partes do território de um Estado que, anteriormente, era unitário, hipótese na qual um Estado simples passa a ser um Estado composto. Nesse caso, denomina-se federação centrífuga, isto é, por desagregação ou descentralização política (BONAVIDES, 2009). É o caso do Brasil, que sob a Constituição do Império de 1824 era Estado Unitário e que, com a primeira Constituição da República, de 1891, passou a adotar a forma federativa.

No caso da federação centrípeta, antigos Estados soberanos deixam de sê-lo ao integrarem-se entre si, originando um novo Estado soberano e passando a ser apenas autônomos; no caso da federação centrífuga,

[206] Confira-se, a título de exemplo, o disposto no art. 19 da Constituição brasileira de 1988, entre outros dispositivos de seu Título III, Capítulo II, especialmente os artigos 21 a 24.

diversamente, um antigo Estado unitário, ao conceder autonomia a coletividades territoriais anteriormente não-autônomas (transformando províncias ou regiões em Estados), transmuda-se em um Estado federal.[207]

Quanto à extensão territorial e à amplitude demográfica, costuma-se considerar a adequação do Estado federal a Estados com territórios mais amplos e populações heterogêneas, mas existem exceções e amplas variações. Quanto à extensão territorial, observa MIRANDA que

> "Há federalismos de largos espaços e de pequenos espaços. Os Estados federados, umas vezes, têm grande extensão populacional e territorial, (como nos Estados Unidos, no Canadá, no Brasil); outras vezes, pouco mais são que cidades ou distritos (caso dos cantões suíços ou de alguns dos *Länder* alemães). Naqueles avulta a complexidade, nestes o carácter quase municipal, com implicações político-administrativas inerentes." (MIRANDA, 2004, p. 290).

Para a configuração de uma federação propriamente dita se considera que o vínculo federativo entre os Estados federados e a União, estabelecido pela constituição, deve ser indissolúvel (BONAVIDES, 2009). Isto significa que, juridicamente, não pode haver previsão de direito de secessão, isto é, da possibilidade jurídica de separação de um ou mais dos Estados federados para tornarem-se Estados soberanos ou passarem a integrar outro Estado soberano. Tal caráter indissolúvel da federação importa em não se prever nenhum meio jurídico de operar a

[207] Nesse exato sentido, leciona CARRÉ DE MALBERG: "A fundação de um Estado federal pode se operar de dois modos. Ou um Estado até então unitário transforma suas antigas províncias em Estados federados e desse modo transforma-se ele próprio em Estado federal: foi assim que se formaram em 1891 os Estados Unidos do Brasil. Ou diversos Estados soberanos, notadamente Estados que não se encontravam até então reunidos em uma federação, anuem em unir-se doravante em Estado federal." (MALBERG, 1920, p. 134).

independência de um ou mais Estados membros dela e, adicionalmente, várias outras garantias, como o separatismo ser considerado ilícito e, não raro, crime contra o Estado.[208]

Como ensina BONAVIDES, com base no pensamento de Georges SCELLE, dois princípios reitores elucidam a natureza do federalismo, a saber, a denominada *lei de autonomia*, de um lado, e a denominada *lei de participação*, de outro (BONAVIDES, 2009). Segundo a lei da autonomia, em uma federação os Estados federados devem possuir significativo grau de autonomia, que se traduz em liberdade de ação em face da união e dos demais Estados e em prerrogativas de auto-organização, autolegislação e autogoverno (BONAVIDES, 2009).

A auto-organização e a autolegislação significam que, nos limites traçados pela constituição federal, os Estados federados podem criar suas

[208] Note-se uma sutileza importante: uma coisa é dizer que uma unidade da federação não possui direito de secessão, não podendo se emancipar da mesma e tornar-se independente, por exemplo. Está se considerando aqui o aspecto jurídico da questão, razão pela qual se fala em direito de secessão e sua ausência, fruto de indissolubilidade mencionada. De outro lado, do ponto de vista político e puramente fático, tudo é possível. Então, em Estado federal ou unitário, surgindo um movimento separatista forte, por exemplo, é possível, de fato, que este consiga a independência política do Estado (federal ou unitário) do qual fazia parte na condição de mera coletividade territorial não-soberana. Isso pode se dar por meio de manifestações ou protestos, por exemplo, ou mesmo da luta armada, da revolução e da guerra civil. Esta separação, se bem-sucedida, é, em sua origem, uma situação de fato, extrajurídica, não uma separação prevista pelo direito (questão distinta é o reconhecimento internacional desse território como Estado soberano). O que se quer dizer quando se afirma a indissolubilidade do vínculo federativo, portanto, não é que seja impossível que um Estado federado se separe de fato, do Estado federal do qual fazia parte, mas simplesmente que juridicamente não pode ser prevista tal possibilidade, sob pena de, para o entendimento predominante, descaracterizar-se a federação, pois aquele traço é considerado essencial a esta.

próprias constituições (as constituições estaduais) [209]-[210] e, consequentemente, seus próprios poderes e órgãos para exercitarem as competências que lhes caibam. Isto é, em geral os Estados federados possuirão seu próprio Poder Legislativo, seu próprio Poder Executivo e seu próprio Poder Judiciário; poderes estes que serão autônomos e independentes dos poderes federais.

A autolegislação significa, ainda, que os Estados federados poderão legislar autonomamente sobre todas as matérias de sua competência, de acordo com a constituição federal, criando, portanto, um ordenamento jurídico estadual ao lado do ordenamento jurídico federal, criado pelo Estado federal.[211]

---

[209] HAURIOU: "Os Estados particulares possuem cada um sua constituição tal qual o Estado federal possui a sua (o que aumenta bastante o estoque de constituições)." (HAURIOU, 1929, p. 126).

[210] Essa é uma diferença crucial entre Estado federal e outras formas semelhantes, como o Estado unitário descentralizado ou Estado regional, examinado adiante: "No *Estado federal* cada um dos estados federados possui poder político próprio, isto é, entende-se que a autoridade resulta da vontade do seu povo traduzida primeiro na constituição estadual e, através dos estados federados, na constituição federal. Ao passo que no *Estado unitário descentralizado* as províncias ou regiões exercem poderes políticos *delegados* ou *atribuídos* pela Constituição do Estado ou até, nos termos por esta permitidos, pelos órgãos constituídos da Soberania (a assembleia legislativa, por exemplo). (CAETANO, 2009, p. 135).

[211] Aliás, a relação entre autonomia e autolegislação é evidente já do ponto de vista etimológico, na medida em que significa estabelecer normas (*nomos*) a si mesmo. A ideia de autonomia como condição da liberdade política (pois quem estabelece as próprias regras, permanece livre, consoante o pensamento de Rousseau) é clássica e reaparece aqui. A federação pode ser concebida, em parte, como uma espécie de democracia de Estados, e, portanto, traz consigo a ideia de liberdade destes, que se traduz primeiramente em autonomia. O ordenamento jurídico de Estados federais costuma revelar-se, portanto, relativamente mais complexo do que aquele dos Estados unitários, posto que a estrutura simples ou complexa do Estado repercutirá no sistema jurídico: "Idealmente, uma comunidade jurídica centralizada é aquela cujo ordenamento consta única e exclusivamente de normas jurídicas que valem para todo o território do Estado, enquanto uma comunidade jurídica descentralizada é, idealmente, aquela cujo

Por fim, o autogoverno significa que, dentro das suas competências e nos limites traçados pela constituição federal, os Estados federados poderão tomar suas decisões autonomamente, sem sofrer interferências externas da União (Estado federal) ou dos demais entes da federação. Nesse sentido, autonomia significa não-intervenção, liberdade ou imunidade em face de interferências externas em sua esfera competencial (ressalvadas apenas situações muito excepcionais).

Em uma federação a autonomia dos Estados é regra, a intervenção, ou seja, a suspensão de autonomia, constitui exceção. Em Estados federais somente pode a União intervir nos Estados, suspendendo sua autonomia, em casos de excepcional gravidade, taxativamente estabelecidos pela constituição, e mesmo nesses casos, sempre de maneira temporária.[212]

Além da lei de autonomia, traduzida em auto-organização, autolegislação e autogoverno, como visto, é necessário compreender a lei da participação para bem compreender as federações. Segundo tal lei, em

---

ordenamento consta de normas que apenas vigoram para domínios (territoriais) parcelares. Dizer que uma comunidade jurídica se desmembra em regiões ou parcelas territoriais, significa que todas as normas ou apenas certas normas deste ordenamento apenas vigoram em territórios parcelares. Neste último caso, a ordem jurídica que constitui a comunidade jurídica é integrada por normas com diferentes âmbitos espaciais de validade." (KELSEN, 2003, p. 348).

[212] Daí decorrem os princípios regentes da intervenção federal, a saber, excepcionalidade, taxatividade e temporariedade, como ensina José Afonso da SILVA (2011). A regra intuitiva é sempre a de que a unidade política maior possa intervir na menor em casos particularmente graves para garantir valores fundamentais, como a própria integridade nacional, por exemplo. Em federações como a Brasileira, que incluem os municípios na federação (instituindo o que alguns chamam de federalismo de segundo grau), a intervenção federal se dá nos Estados e a intervenção estadual nos municípios, salvo exceções (como o caso de municípios situados em território federal), sempre observadas as regras restritivas e a possibilidade de controle político e judicial. Veja-se, sobre o particular, o disposto nos arts. 34 a 36 da Constituição Federal brasileira de 1988.

uma federação deve ser assegurado aos Estados membros, ainda, a possibilidade de participarem do processo de tomada em decisões federais particularmente importantes. Assim, como ensina Jorge MIRANDA, o Estado federal pode ser concebido como um "Estado de Estados", pois o mesmo

> "Assenta também numa *estrutura de participação*, em que o poder político central surge como resultante da agregação dos poderes políticos locais, independentemente do modo de formação: donde, a terminologia clássica de *Estado de Estados*. Se participação há igualmente na união real, não atinge nesta o desenvolvimento e a sistemática racionalização que atinge na federação." (MIRANDA, 2004, p. 286).[213]

A ideia geral, aqui, é a de que o sistema político e jurídico deverá propiciar meios pelos quais os Estados possam interferir em decisões da União, seja no sentido de concorrer para com a formação das decisões, seja no sentido de impedir que certas decisões sejam tomadas. Isso se relaciona com uma das ideias associadas ao federalismo, qual seja, a de que no Estado federal não exista apenas uma democracia de cidadãos, mas também uma democracia de Estados (coletividades territoriais autônomas). O principal instrumento utilizado para tanto, em geral, é o bicameralismo do legislativo federal, com a presença de uma instituição como Senado Federal ou equivalente, mas podem existir outros.[214] Ensina HAURIOU que no Estado federal há normalmente

[213] A figura da união real será abordada adiante.

[214] A previsão da possibilidade dos Estados, por meio de seus órgãos, proporem ações diretas de inconstitucionalidade contra leis e atos normativos, por exemplo, é um meio novo de interferência dos Estados em decisões federais, quando aqueles reputem que tais normas federais sejam inconstitucionais, por exemplo. Veja-se o rol de legitimados no art. 103 da Constituição Federal brasileira, por exemplo.

> "duas câmaras, das quais uma, a câmara dos representantes, que representa a nação federal em seu conjunto e é eleita diretamente por todos os cidadãos, a outra, o conselho federal (*Reichrat* alemão, Senado americano), representa os Estados particulares e é composta por delegados eleitos nesses Estados." (HAURIOU, 1929, p. 126).

No mesmo sentido é o magistério de CARRÉ DE MALBERG:

> "em todo Estado federal constata-se que, com efeito, ao lado da câmara eleita pelo corpo federal dos cidadãos, é instituída uma segunda assembleia, que seguramente é em seu conjunto um órgão do Estado federal, mas cujos membros considerados individualmente deveriam, de acordo com uma opinião amplamente difundida, ser considerados especialmente como 'representantes' dos Estados federados[215]." (MALBERG, 1920, p. 110).

Portanto, vê-se que geralmente as federações estabelecem que o órgão de cúpula do Poder Legislativo federal seja bicameral, isto é, ser composto por duas casas, normalmente uma Câmara de Deputados – representantes do povo, isto é, dos cidadãos – e um Senado Federal, órgão que, neste contexto, é concebido como uma casa de representação dos Estados.[216] Isso explicaria, por exemplo, a razão pela qual o número

[215] Confederados, no original, expressão decorrente de erro ou aqui utilizada de maneira imprópria, como sinônimo de federação.

[216] Diz-se nesse contexto porque a instituição do Senado adquiriu tal significado após 1787, com a aprovação da Constituição dos EUA, mas nem sempre foi ou é assim concebida. Assim, o Senado surge na Roma Antiga como uma espécie de conselho de anciãos (*senes*), sendo uma das mais importantes entre as várias assembleias existentes, não tendo nenhuma relação com uma ideia federativa. Além disso, mesmo na atualidade existem Estados unitários que possuem Senado, como a França e a Itália, e neles, por não serem federações, não faria sentido conceber o senado como casa de representação dos Estados, que sequer existem. Neste caso, a concepção sobre o papel e a justificativa do Senado é diversa. Esse tema será explorado adiante, ao se tratar da divisão de poderes.

de membros da Câmara dos Deputados normalmente é variável conforme o tamanho do eleitorado ou a demografia de diferentes Estados, mas o número de senadores normalmente é fixo, tendo cada Estado um número idêntico de senadores, independentemente da extensão de seu eleitorado ou população (BONAVIDES, 2009).[217]

Como em geral em sistemas bicamerais importantes normas federais – tais como emendas à constituição e leis federais –, devem ser aprovadas por ambas as casas do congresso ou parlamento[218], busca-se conferir por meio da instituição do Senado um mecanismo que possibilite a participação dos Estados na criação da legislação federal.[219]

Além disso, é comum que diversas decisões somente possam ser tomadas pelos chefes de Estado e/ou governo com o aval do Congresso Nacional ou Parlamento, ou do próprio Senado, bem como que estes órgãos exerçam importantes funções de controle e fiscalização do governo (são exemplos clássicos a necessidade de anuência do Senado ou do órgão legislativo para a ratificação de certos tratados internacionais ou

[217] E, também, porque em muitos casos são diversos os critérios de composição, notadamente os sistemas eleitorais, de uma e de outra das casas do legislativo. Esta temática será examinada nos tópicos relativos à divisão dos poderes e aos sistemas eleitorais.

[218] Pelo menos em sistemas que adotam o chamado bicameralismo perfeito ou simétrico (como é o caso do Brasil e dos EUA), ou quanto às espécies legislativas devem passar por ambas as casas do parlamento ou congresso (como ocorre na Alemanha, com as denominadas *Zustimmungsgesetze*) (ZIPPELIUS, 1985). O tema será examinado no Capítulo destinado à organização dos poderes.

[219] ZIPPELIUS utiliza a denominação "órgão de representação das entidades federativas" (*Länderorgan*) para se referir à casa do parlamento que desempenha as funções do senado que estamos a estudar (ZIPPELIUS, 1985).

para sua entronização no sistema jurídico nacional, declaração de guerra, celebração de paz, entre outros assuntos relevantes).[220]

Deve-se observar, de todo modo, que o Senado será efetivamente um mecanismo de participação dos Estados em decisões federais relevantes dependendo dos mecanismos de investidura dos senadores em seus mandatos. Assim, nos EUA, de 1787 a 1913, os senadores eram escolhidos pelos poderes legislativos dos Estados[221]. Após a aprovação e ratificação da 17ª Emenda, os senadores (que nos EUA são dois por Estado) passaram a ser eleitos por voto popular direto. A mudança fez com que o Senado não possa ser mais concebido como uma verdadeira casa de representação dos Estados (BONAVIDES, 2009), dado que este órgão aproximou-se demais da Câmara quanto ao modo de provimento dos mandatos de seus membros, embora ainda existam outras diferenças importantes entre as casas do legislativo. Para o que nos interessa no momento, no entanto, o relevante é que os governos estaduais perderam qualquer ingerência sobre a escolha dos senadores e a representação dos Estados no órgão legislativo federal torna-se uma ficção.[222]

---

220 Confira-se, como exemplo, os arts. 49 a 51 da Constituição Federal brasileira de 1988.

221 Constituição dos EUA de 1787, art. 1º, Seção 3, redação original: "O Senado dos Estados Unidos será composto por dois Senadores de cada Estado, escolhidos pela legislatura de cada um deles; para seis anos; e cada Senador terá um voto." 17ª Emenda: "O Senado dos Estados Unidos será composto por dois senadores de cada Estado, eleito pelo povo de cada um deles, para seis anos; e cada Senador terá um voto (...)".

222 Há estados federais que ainda mantém estruturas similares ao modelo norte-americano anterior à 17ª Emenda, como a Alemanha. No bicameralismo alemão, os 16 Estados são representados no órgão denominado Conselho Federal (*Bundesrat*), por senadores escolhidos pelos governos estaduais. O artigo 51 da Lei Fundamental da alemã de 1949 estabelece: "O Conselho Federal compõe-se de membros dos Governos dos Estados, que os nomeiam e podem destituí-los." O que há de notável aqui, além de tal sistema, é o fato dos senadores possuírem mandato revogável pelos governos estaduais,

Outros mecanismos além do Senado podem traduzir a lei de participação de SCELLE. Nos Estados Unidos, por exemplo, de acordo com o artigo V da Constituição de 1787, esta somente pode ser alterada mediante a ratificação de emenda já aprovada pelo legislativo federal por ¾ dos Estados federados. Ou seja, depois de finalizado o processo de deliberação da Emenda no Congresso Nacional, 38 dos 50 Estados norte-americanos têm que ratificá-la para que entre em vigor (CAETANO, 2009). Vê-se, aqui, um importante poder dos Estados no exercício do poder constituinte derivado reformador, consistente na capacidade de alteração da constituição.[223] Nesse sentido, novamente CARRÉ DE MALBERG:

> "(...) é inegável que os Estados federados exercem, em um terceiro aspecto, uma verdadeira e direta participação no poder federal. Esse direito de participação se manifesta principalmente em matéria de revisão constitucional. Inicialmente os Estados possuem uma iniciativa constituinte. (...) Por outro lado, seja na Suíça, seja nos Estados Unidos, toda modificação feita à constituição federal deve ser ratificada pelos Estados, vale dizer, na constituição suíça (art. 123), pela maioria dos cantões, na constituição americana (capítulo V), por 3/4 das legislaturas dos Estados." (MALBERG, 1920).

como se depreende do final do dispositivo transcrito, e de seu número ser variável (de 3 a 6 por Estado), e não fixo como costuma ocorrer em modelos inspirados no dos EUA (como é o caso do Brasil, em que cada Estado conta com um número fixo de 3 senadores). Jorge MIRANDA (2004, p. 288), com base no magistério de Georg LEIBHOLZ, distingue os Senados dos Conselhos Federais exatamente pelo fato de os senadores serem eleitos e dos membros dos conselhos federais serem delegados dos governos locais).

[223] No Brasil embora não haja o instituto da ratificação das Emendas pelos Estados, estes são um dos legitimados a propor as Emendas, por meio de seus legislativos. Confira-se o inciso III do art. 60 da Constituição Federal.

De modo geral, as constituições dos Estados federais costumam prever, portanto, mecanismos que assegurem autonomia dos Estados relativamente à União e aos demais, e participação dos Estados federados em diversas decisões federais relevantes, além de competências de controle do governo e da administração pública em geral.

É importante observar que, devido às características das duas formas de Estado estudadas, no Estado unitário haverá unicidade da ordem política e jurídica, ao passo que no Estado federal haverá uma pluralidade de ordens jurídicas. Ou seja, no Estado federal há legislação federal (sobre certos temas ou matérias) e legislação estadual (sobre outros temas ou matérias) o que não ocorre nos Estados unitários, que possuem legislação nacional.

Por todo o exposto até aqui sobre os Estados federais, Jorge MIRANDA concebe o federalismo como combinação das características da sobreposição de duas ordens jurídicas e políticas e de mecanismos de participação. Assim frise como características dos Estados federais uma dualidade de "soberanias" (embora a maior parte da doutrina contemporânea prefira falar em soberania como atributo apenas do Estado federal e em autonomia como o poder dos Estados-federados), participação dos Estados-federados na formação e modificação da Constituição federal, garantia de existência dos entes da federação, intervenção institucionalizada dos Estados federados no que diz respeito à formação da vontade política e especialmente legislativa federal, igualdade jurídica dos Estados federados e limitação das atribuições federais (MIRANDA, 2004, pp. 288-289).

Por fim, ao falar em federações devemos explicar algumas questões terminológicas. As federações permitem falar em Estado em sentido amplo e em Estado em sentido estrito. Estado em sentido Estrito é o Estado soberano que surge a partir da modernidade, que estamos estudando ao longo de todo a livro. É esta forma de organização ou associação política, dotada de povo, território e soberania, como estudado no capítulo anterior e constitui, portanto, o Estado propriamente dito.

Ocorre que, como visto, em federações algumas parcelas do território dotadas de autonomia são frequentemente denominadas de Estados (o que acontece, por exemplo, nos EUA e no Brasil), embora não sejam soberanas, mas meramente autônomas. Autonomia é um poder importante, mas um poder menor do que a soberania (BONAVIDES, 2009), e dele derivado. Portanto, de acordo com JELLINEK, os Estados membros de uma federação são Estados em sentido amplo, ou Estados em sentido impróprio (JELLINEK, 2000). Portanto, em uma federação, o Estado federal – isto é, a União dos Estados federados – é um Estado em sentido estrito, ou propriamente dito (Estado soberano). Já os Estados membros ou Estados federados são Estados em sentido amplo, ou impróprio, pois não são soberanos, mas meramente autônomos.[224]

Esse entendimento é corroborado por autores como Marcello CAETANO, entre outros. Observa este autor que os Estados federados

[224] Daí se conclui, examinando o quanto aqui já foi estudado anteriormente, que Estado em sentido amplo, lato ou impróprio possui dois sentidos principais: a) Estado não soberano, coletividade territorial autônoma integrante de um Estado federal; b) Sociedade política de tipo pré-moderno, que não contempla todas as características das sociedades políticas surgidas depois do século XV na Europa e que, por vezes, é impropriamente designada pela denominação em questão. Estado em sentido restrito ou estrito, ou propriamente dito, é apenas o Estado soberano de tipo moderno.

ou Estados membros de uma federação podem ser concebidos como Estados dotados de poder político, mas privados de soberania, caracterizando-se como Estados em sentido amplo, mas não em sentido estrito ou próprio, na terminologia de JELLINEK (CAETANO, 2009). Aduz aquele autor que

> "Pode aceitar-se que os *Estados federados* sejam verdadeiros Estados visto que: 1º elaboram eles próprios as suas constituições; 2º no domínio da sua competência fazem leis; 3º têm meios próprios, polícia, funcionalismo e tribunais, para fazer respeitar as suas leis dentro do território que lhes pertence. Mas não são soberanos." (CAETANO, 2009, p. 133).

A ausência de soberania se evidencia pela vedação da secessão, pela necessidade de conformação das constituições estaduais para com a constituição federal, pelo controle de constitucionalidade das leis estaduais por tribunais federais e, pela falta de personalidade jurídica de Direito Internacional Público (CAETANO, 2009).

Observe-se, adicionalmente, com Jorge MIRANDA, que "os Estados federados não têm soberania externa ou de Direito internacional." (MIRANDA, 2004, p. 174). Essa é uma característica importante do Estado federal: a personalidade jurídica de Direito Internacional Público e, consequentemente, a respectiva capacidade jurídica, é monopolizada pelo Estado federal, sendo dela privados os Estados federados, que somente possuem personalidade jurídica de Direito Público Interno e a respectiva capacidade jurídica.[225]

[225] Assim os Estados federados não podem estabelecer ou manter relações diplomáticas com outros Estados, nem celebrar tratados internacionais, entre outras limitações. São

Há que se observar, ainda, que por vezes tais coletividades territoriais possuem outras denominações. Na federação alemã, por exemplo, chamam-se *Länder* (plural) ou *Land* (singular); na Suíça, chamam-se cantões. Embora o nome seja diverso, são Estados em sentido amplo ou Estados federados: coletividades territoriais integrantes de um Estado federal, dotadas de autonomia e às quais é garantida participação em algumas importantes decisões federais.[226]

5.3. Federações centralizadas e Estados unitários com regiões autônomas

Tudo o que foi aqui examinado sobre a forma de Estado o foi de uma maneira bastante esquemática e conceitual. Se o leitor recordar a advertência feita na introdução, e repetida ao longo do livro, ficará claro que estamos trabalhando com tipos ideais, ou seja, conceitos abstratos e simplificados da realidade. Esta, no entanto, costuma ser muito mais rica e complexa, pelo que os Estados concretos dificilmente enquadrar-se-ão perfeitamente nos conceitos criados com finalidade principalmente explicativa. Dito isso, há que se recordar que, tal como ensina KELSEN,

---

sujeitos de direito, dotados de capacidade jurídica para titularizar direitos e deveres apenas no âmbito interno.

[226] Províncias normalmente são denominações conferidas às coletividades territoriais não autônomas dependentes do poder nacional em Estados unitários. Eventualmente utiliza-se a expressão província para designar coletividades territoriais quase-autônomas (como ocorreu no Brasil imperial, após o Ato Adicional de 1834, já mencionado) ou mesmo coletividades territoriais autônomas (como é o caso da Argentina, sob a Constituição vigente, de 1853, ainda vigente, em número de 23). Considerando-se a variação terminológica, recomenda-se sempre aduzir informação sobre a autonomia, distinguindo as diferentes figuras (por exemplo, província autônoma ou província não-autônoma).

> "Os Estados históricos, isto é, as ordens jurídicas positivas dos Estados singulares, nem são completamente centralizadas nem completamente descentralizadas; são sempre parcialmente centralizadas e, correlativamente, parcialmente descentralizadas, aproximando-se ora mais de um ora mais do outro tipo ideal." (KELSEN, 2003, p. 348).

Assim, embora para fins didáticos e de compreensão seja correto associar Estado unitário com centralização e federação com descentralização do poder político, é preciso fazer algumas ressalvas. Entre um extremo conceitual (poder totalmente centralizado) e outro (poder descentralizado da forma mais ampla possível sem comprometimento da unidade do Estado) existem inúmeras possibilidades intermediárias.

O binômio centralização/descentralização refere-se a uma questão de grau, existindo níveis elevados, intermediários e baixos de descentralização política, de modo que aos dois modelos básicos (Estado federal/Estado unitário) situados nos extremos opostos de uma escala seria possível acrescentar inúmeros outros intermediários, tais com os Estados federais centralizados, ou os Estados regionais, espécie de Estado unitário com menor centralização. Em função disso, é necessário admitir a existência de diversos subtipos de Estado federal e de Estado unitário e reconhecer a impossibilidade de tratar aqui de todas essas variações, embora seja oportuno expor pelo menos alguns casos mais importantes.

Em primeiro lugar deve-se ressalvar a existência de Estados unitários que possuem regiões autônomas, isto é, coletividades territoriais dotadas de autonomia, conferidas por um estatuto de autonomia. É o caso da Sicilia e da Sardenha, entre outras regiões da Itália, da Catalunha e

demais comunidades autônomas na Espanha, e de Madeira e Açores em Portugal, da Córsega, na França, entre outros. Tal variação de Estado unitário é comumente designada de Estado regional (ou Estado unitário descentralizado).

Normalmente isto ocorre porque mesmo em Estados unitários se apresenta a necessidade, por diversos fatores, de conceder a uma ou alguma de suas regiões ou províncias um maior grau de autonomia e autogoverno. Um caso típico é das regiões que possuem minorias linguísticas, étnicas ou religiosas, bem como o das regiões que possuem fortes movimentos autonomistas ou separatistas, cuja atuação pode ser atenuada por meio da concessão de algum grau de autonomia. Com efeito, muitos Estados europeus, ao serem criados em sua configuração atual, assimilaram nações, grupos étnicos, lingüísticos e religiosos, e antigos territórios soberanos em seu interior e, muitas vezes, tal assimilação gerou descontentamento e pleitos de soberania ou autonomia pelas populações locais, de modo que a concessão de autonomia constitui importante elemento de gestão desses problemas.[227] Portanto, como ensina Jorge MIRANDA, o gênero do Estado unitário subdivide-se em duas espécies principais:

> "O Estado unitário tanto pode ser Estado unitário *centralizado* como Estado *unitário descentralizado* ou *regional*. Se todos ou quase todos os Estados do mundo admitem descentralização administrativa, quer de âmbito territorial – através de municípios ou comunas e através de

[227] Veja-se, por exemplo, no surgimento do Reino da Espanha, a assimilação de vários reinos anteriormente existentes, como Leão, Aragão e Navarra. O mesmo vale, guardadas as especificidades de cada caso, para Itália, França e inúmeros outros Estados. Um dos casos mais relevantes é o do País Basco, na fronteira entre Espanha e Itália.

> circunscrições mais vastas – quer de âmbito institucional ou fundacional – através de associações, fundações, institutos ou outras entidades públicas – só alguns Estados comportam descentralização política." (MIRANDA, 2004, p. 275).[228]

Apesar disso, os Estados unitários com regiões autônomas não se confundem com Estados federais, pois nestes a autonomia é regra (concedida a todas as coletividades territoriais) e naqueles, tende a ser exceção (concedido, em caráter excepcional, a alguma ou algumas províncias ou regiões) [229]. Ou seja, em Estados federais, considerados normalmente uniões paritárias de Estados (BONAVIDES, 2009), todos os Estados possuem um grau razoável de autonomia, e esta se constitui em princípio estruturante da organização estatal, ou regra geral.

Além disso, não há que se confundir a condição do Estado membro de uma federação com a de uma região autônoma em um Estado regional, pois a autonomia dos primeiros sempre decorre da constituição, possuindo, portanto, uma garantia permanente contra modificações por maiorias ocasionais, ao passo que a autonomia das regiões autônomas não necessariamente constará de normas constitucionais, podendo o estatuto

[228] Note-se algo relevante na lição do mestre lusitano: a descentralização do poder político ou da atividade governamental pode se dar em termos territoriais, tal como a estamos estudando, dando lugar às diferentes formas de Estado, ou em termos não-territoriais, consistindo tal descentralização aquela na qual certas parcelas de poder político ou atividade governamental são transferidas para entidades públicas de tipo não-territorial, como associações, fundações ou outras instituições.

[229] Na Itália, por exemplo, das 20 regiões, apenas 5 possuem estatuto especial de autonomia, as demais não. Em Portugal, apenas duas regiões são autônomas. Na França há uma região dotada de maior autonomia, a Córsega. Anda é possível que algumas regiões possuam maior autonomia do que outras, o que seria difícil de acomodar em um modelo federal, tendencialmente regido pela isonomia entre Estados.

de autonomia ter natureza infraconstitucional, o que costuma significar uma menor proteção contra modificações.[230]

Não obstante, há semelhanças também, como a garantia de que as regiões autônomas possuirão órgãos próprios e competências próprias (assim compreendidas competências legislativas, executivas e financeira ou orçamentária, notadamente), normalmente consistentes em uma espécie de assembleia legislativa e um governo regional, tal como se verifica, por exemplo, em Portugal.[231]

Apesar disso, a realidade costuma ostentar grande complexidade, o que sempre oferece dificuldades para a formulação de conceitos e classificações. Assim, há que se registrar a existência de Estados regionais integrais e Estados regionais parciais, conforme todas a todas as regiões seja conferido algum grau de autonomia, ou a apenas algumas delas, respectivamente, como recorda MIRANDA:

---

[230] (MIRANDA, 2004). Na Itália, por exemplo, as regiões autônomas são estabelecidas por leis constitucionais, espécie normativa equivalente às emendas à constituição. Em Portugal, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autônoma dos Açores, por exemplo, é considerado como norma dotada de natureza para-constitucional (quase-constitucional). A Autonomia das comunidades autônomas também é prevista em nível constitucional pela Constituição do Reino da Espanha de 1978.

[231] "Distinções importantes derivam, outrossim, do tipo de funções que são atribuídas aos Estados-membros (ou regiões, ou como quer que se denominem) e que podem compreender todo tipo de funções públicas, exceto as reservadas à federação (como acontece, por exemplo, nos Estados Unidos), ou contrariamente somente determinadas funções administrativas (como no caso das regiões francesas), ou algumas funções administrativas e legislativas específicas (como na Itália, na Alemanha e na Espanha, ainda que com algumas diferenças relevantes)." (PIZZORUSSO, 1998, pp. 190-191). No federalismo normalmente reproduzem-se na esfera estadual funções legislativas, executivas e judiciais, no Estado unitário descentralizado ou Estado regional, apenas as funções legislativas e executivas, mas as atribuições variam amplamente, como alerta o autor italiano.

> "No Estado regional *integral,* todo o território se divide em regiões autônomas. No Estado regional *parcial*, encontram-se regiões politicamente autônomas e regiões ou circunscrições só com descentralização administrativa, verificando-se pois, diversidade de condições jurídico-políticas de região para região. E esta é também uma diferença clara em relação ao *Estado federal*, sempre integral por natureza (sempre formado, inteiramente, por um maior ou menor número de Estados federados). (MIRANDA, 2004, p. 278).

É evidente que o Estado regional integral aproxima-se muito da forma federativa de Estado, e que sob ele a questão de denominação (Estado regional ou federal) quase que se torna arbitrária, dada a dificuldade em distinguir os conceitos. Além disso, deve-se distinguir ainda o Estado regional em homogêneo e heterogêneo, conforme varie ou não o regime jurídico autonômico de região para região. Novamente é MIRANDA quem ensina:

> "No Estado regional *homogêneo*, seja integral ou parcial, a organização das regiões é, senão uniforme, idêntica (a mesma no essencial para todos). No Estado regional *heterogêneo*, ela pode ser diferenciada ou haver regiões de estatuto comum e regiões de estatuto especial." (MIRANDA, 2004, p. 278).[232]

Ou seja, como ensina o constitucionalista português, Estado unitário integral ou parcial e homogêneo ou heterogêneo são conceitos inconfundíveis: a integralidade ou parcialidade diz respeito à abrangência da autonomia (todas as regiões ou apenas algumas delas); a homogeneidade ou heterogeneidade diz respeito ao grau ou tipo de autonomia conferido às diferentes regiões, que pode ser maior para

[232] No Estado regional integral heterogêneo haverá regiões com estatuto de autonomia comum e outras com estatuto de autonomia especial, mais ampla.

algumas e menor para outras no Estado regional heterogêneo, ou tendencialmente o mesmo grau de autonomia, no Estado regional homogêneo.

Teremos, assim, conceitualmente, a possibilidade de Estado identificar os seguintes tipos de Estados regionais: a) integral e homogêneo – todas regiões autônomas dotadas do mesmo grau de autonomia; b) integral heterogêneo – todas as regiões autônomas, embora diferentes regiões sejam dotadas de diferentes graus de autonomia; c) parcial homogêneo – algumas regiões autônomas, outras não, e entre as autônomas o mesmo grau de autonomia; d) parcial heterogêneo – algumas regiões autônomas, outras não, e entre as autônomas, graus variáveis de autonomia. [233] Têm-se, por conseguinte, Estados regionais simétricos (Estado regional homogêneo) e Estados regionais assimétricos (Estado regional parcial e Estado regional heterogêneo) (MIRANDA, 2004), por encontrarem-se ou não as regiões em situação de igualdade.

Percebe-se, em função de todos esses fatores, que a diferença entre Estado federal e Estado unitário revela-se cada vez mais difícil de estabelecer na realidade concreta dos Estados, pois os dois modelos parecem mesclar-se cada vez mais, surgindo conceitos ambíguos como os de Estado unitário descentralizado (o que pode gerar uma estrutura quase-

[233] MIRANDA traz os seguintes exemplos: a) Estados regionais integrais: Brasil (sob a Constituição Imperial de 1824, revisada pelo Ato Adicional de 1834); Áustria (até 1918); Itália; Espanha (após 1978) e a África do Sul (após 1996); b) Estados regionais parciais: Finlândia, Espanha (Constituição de 1931), Dinamarca, Portugal (após 1976), Rússia, Ucrânia, China, Reino Unido (após 1998 e 1999). Estados regionais heterogêneos: Itália (Sicília, Sardenha, Vale de Aosta, Trentino-Alto Ádige e Friuli-Veneza Júlia) e Espanha. (MIRANDA, 2004, p. 278).

federal) [234], de um lado, e Estados federais centralizados (o que pode gerar um Estado quase-unitário sob formas federativas).[235] Por isso ensina Marcello CAETANO que

> "Nem sempre é fácil distinguir o Estado unitário do Estado federal: é que há Estados unitários divididos em províncias amplamente descentralizadas com faculdades legislativas e executivas, como acontece, por exemplo, na União Sul Africana, no Ultramar português, na República Italiana e noutros países. Nesses casos, a que se tem já chamado de *Estados regionais* e a que também pertenceu o regime estabelecido pela Constituição republicana espanhola de 1931, há regiões com autonomia político-administrativa regulada no estatuto próprio de cada uma, assegurando a competência dos órgãos legislativos da região e os poderes das respectivas autoridades executivas." (CAETANO, 2009, p. 135).

Um critério importante de distinção parece radicar no fato de que o ato final na elaboração ou alteração dos estatutos regionais cabe ao poder central, o que significa a ausência de poder constituinte derivado decorrente das regiões (poder este típico dos Estados federados, que se conferem a si mesmos constituições estaduais, independentemente de

234 "O grau de descentralização varia muitíssimo; desde regiões que pouco mais parecem do que colectividades administrativas a regiões que parecem Estados-membros de uma federação. Geralmente, os estatutos são-lhes outorgados pelo poder central, mas há casos (as regiões italianas, as regiões autônomas portuguesas) em que elas chegam a participar na elaboração e na revisão desses estatutos. A maior semelhança possível entre Estado regional e Estado federal dá-se quando aquele é integral e as regiões, além de faculdades legislativas, possuem faculdades de auto-organização." (MIRANDA, 2004, p. 279).

235 A França, por exemplo, tradicionalmente considerada um Estado unitário, passou a adotar, da década de 1980 em diante, um grau crescente de descentralização que parece ir além do mero Estado regional, compreendendo órgãos próprios e competências bastante amplas para as coletividades territoriais em geral, mesmo que uma delas possua autonomia maior (a Córsega). A Espanha, igualmente tradicionalmente considerada Estado unitário, também ostenta grau cada vez maior de autonomia das coletividades territoriais locais.

aprovação pelos órgãos federais[236]), bem como na ausência de participação das regiões na elaboração ou revisão da constituição do Estado central, dado este possuir poder constituinte independente (MIRANDA, 2004, p. 279), pois normalmente, em Estados federais, como decorrência da lei de participação, haverá alguma forma de participação (real ou ficta) dos Estados na alteração da Constituição federal (iniciativa, atuação do Senado, ratificação).[237]

Se os Estados unitários não são todos idênticos entre si, existindo subtipos como o Estado regional (ou Estado unitário com regiões autônomas) ou mesmo os Estados unitários descentralizados, o mesmo pode ser dito relativamente às federações. Registre-se, portanto, a existência de diferentes graus de autonomia, mesmo sob a forma federativa, e de variados tipos de federações, o que permite identificar federações com maior grau de descentralização e federações com maior grau de centralização.

---

[236] Veja-se, a título de exemplo, o art. 25 da Constituição Federal de 1988. Nos Estados federais a união não possui competência para aprovar ou não, e muito menos para modificar as constituições estaduais. Se estas porventura contiverem disposições inconstitucionais em face da Constituição federal, caberá ao poder judiciário, devidamente provocado e pelos meios processuais disponíveis, declarar a inconstitucionalidade das disposições criadas pelo poder constituinte estadual (dito derivado decorrente).

[237] No mesmo sentido é o entendimento de CAETANO (2009, p. 135): "Deste modo, o Estado federal caracteriza-se pelo poder constituinte dos estados federados, os quais: a) elaboram as suas próprias constituições; b) intervém, através dos seus órgãos constituídos ou dos seus representantes, na elaboração e modificação da constituição federal." O exemplo clássico continua a ser o art. V da Constituição norte-americana de 1787, que exige para a aprovação de Emendas à Constituição não apenas maioria qualificada de 2/3 dos votos em ambas as casas do congresso, mas também a aprovação por 3/4 dos legislativos de todos os Estados, o que torna a modificação formal da constituição extremamente difícil e explica em boa medida o reduzidíssimo número de emendas à Constituição aprovadas em mais de 200 anos de vigência daquela carta constitucional (27 no total).

Quando a constituição federal distribui as matérias de competência da União (Estado federal) e dos Estados membros (Estados federados), pode dar maiores competências aos últimos ou maiores competências à primeira. No primeiro caso, teremos uma federação com maior descentralização política do que no segundo, o que tradicionalmente se denomina federalismo clássico ou descentralizado, cujos modelos principais são o norte-americano e o suíço.[238]

O modelo de federalismo descentralizado ou clássico é o predominante ao longo do século XIX, mas, como observa BONAVIDES (2009), o federalismo historicamente oscila entre o binômio descentralização-centralização, de modo que ao longo do século XX consolida-se um novo tipo (ou, mas precisamente, novos tipos) de federalismo, mais centralizado, ou seja, com um aumento de extensão e/ou importância das matérias de competência federal em comparação com as compreendidas na competência estadual.[239]

---

[238] A competência residual dos Estados é manifestação de tal federalismo descentralizado. Prevê a X Emenda à Constituição dos EUA (1791) que "os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela vedados aos Estados, são reservados aos Estados, ou ao povo." Isso traduz, em certa medida, o que alguns consideram um princípio do federalismo, a saber, a subsidiariedade, segundo o qual as unidades políticas maiores somente devem assumir as competências que não possam ser exercidas pelas unidades políticas menores. Sobre o tema da subsidiariedade, conferir ZIPPELIUS (1985).

[239] Os próprios federalismos descentralizados, como o norte-americano, tornam-se mais centralizados, com a ampliação das competências federais em detrimento das competências estaduais. CAETANO, 2009, MIRANDA, 2003. Assim, por força de vários fenômenos, como a Guerra de Secessão (1861-1865), as duas Guerras Mundiais, e, sem sombra de dúvidas, o *New Deal* de Roosevelt, ampliaram-se as competências federais. Também foram relevantes para este efeito doutrinas políticas ou jurídicas adotadas pela Suprema Corte, tal como a dos *implicit powers*, que ampliou as competências federais após o julgamento do procedente *McCulloch v. Maryland* (1819) (CAETANO, 2009), assim como a interpretação ampliativa da *Commerce Clause* contida no art. I, seção

Historicamente encontramos, portanto, federações mais fortemente descentralizadas, como a norte-americana (especialmente em suas origens) e a suíça, especialmente por meio da técnicas de atribuição de uma gama mais ampla de competências aos Estados e cantões; e, mais recentemente, federações mais centralizadas, como a atual federação brasileira, com a atribuição de uma ampla gama de competências para a União.[240] Observe-se, ainda, que apesar disso o caráter mais ou menos descentralizado de uma federação decorre, ainda, da amplitude dos mecanismos de participação concedidos aos Estados federados, além das competências e da autonomia.

Outros fenômenos, como tipos de federalismo diferentes do clássico e, nomeadamente, o denominado federalismo cooperativo, têm contribuído para com a afirmação de Estados federais menos descentralizados, considerados por ZIPPELIUS (1985) uma tendência atual, embora ainda consistentes em arranjos institucionais informados pela autonomia das coletividades territoriais parciais (sob pena de descaracterização do próprio federalismo). Tal sistema realiza uma distribuição cooperativa de funções estatais, como ensina ZIPPELIUS (1985, p. 397):

> "Basicamente tal é o caso quando a legislação (as decisões 'programadoras') é confiada aos órgãos centrais, e a execução da lei (as

8, da Constituição dos EUA pela Suprema Corte, permitindo à União regular o comércio internacional dos Estados, (ZIPPELIUS, 1985).

240 Basta examinar o amplo rol de matérias compreendias na competência legislativa privativas da União estabelecida nos 29 incisos do art. 24 da Constituição de 1988 para perceber que, apesar do previsto no art. 25 § 1º da Constituição de 1988, pouco restou para a competência legislativa dos Estados.

> decisões 'programadas') às entidades federativas (ver art. 83 da Lei Fundamental alemã). Do mesmo modo, pode-se estabelecer a elaboração central de planos e disposições de marco, que se limitem a proporcionar o indispensável modelo uniforme de coordenação, deixando às entidades federativas sua execução e complementação; a técnica das leis de bases (art. 75 da lei Fundamental) oferece um exemplo de tal distribuição de competências." [241]

No mesmo sentido é o magistério de MIRANDA:

> "Em quase todos os Estados federais, prevêem-se matérias reservadas aos Estados federados, matérias reservadas à União e matérias concorrentes, bem como diversas formas de intervenção relativamente a elas (por meio de competências legislativas e por meio de competências executivas). Há dois sistemas típicos: No federalismo clássico (Estados Unidos, Suíça), procede-se a uma repartição horizontal ou material: o dualismo de soberania envolve um dualismo legislativo e executivo (o Estado federal faz e executa as suas leis, e o mesmo fazem os Estados federados). No federalismo dito *cooperativo* (Alemanha), tende-se a uma repartição vertical: o Estado federal legisla ou define as bases gerais da legislação e os Estados federados executam ou desenvolvem as bases gerais." (MIRANDA, 2004, p. 292).

Como se vê, consistem basicamente em sistemas federais que não se filiam ao modelo clássico de repartição de competências distintas entre órgãos federais e estaduais, mas que estabelecem outros arranjos, como o estabelecimento de normas gerais pelos órgãos federais e de normas específicas pelos órgãos locais (aproximando-se do conceito de

[241] O art. 75 da Constituição alemã de 1949 foi revogada. Originalmente dispunha que sob as condições estabelecidas no art. 72, era de competência federal estabelecer disposições de marco ou diretrizes em diversas matérias, tais como servidores públicos estaduais e municipais, princípios gerais da educação superior, regime jurídico de imprensa e cinema, caça e proteção da natureza e do patrimônio paisagístico, entre outras. O art. 83 possui a seguinte redação: ["Repartição de competências entre a Federação e os Estados (*Länder*)]. Ressalvada disposição em contrário prevista ou admitida pela presente Lei Fundamental, os Estados executam as leis federais a título de competência própria."

competência legislativa concorrente do Direito Constitucional brasileiro[242]). Assim procedendo, contribuem para a elaboração de um federalismo menos descentralizado e bastante distinto daquele denominado clássico.

Quanto à isonomia, sendo o federalismo considerado uma união paritária de Estados (de Direito Constitucional), como visto (BONAVIDES, 2009), a regra é a isonomia ou igualdade político-jurídica dos Estados e entes da federação em geral, de modo que o federalismo normalmente adota o modelo denominado simétrico. Há, no entanto, ainda que excepcionalmente, casos de situação diferenciada entre entes da federação, o que origina o denominado federalismo assimétrico, como ensina HAURIOU, ao observar que, "em princípio os Estados particulares de um Estado federal são iguais entre si e possuem a mesma importância", embora isso não seja invariável (e o autor cita o *status* diferenciado da Prússia na federação alemã como exemplo de federação com desigualdade entre os Estados-membros) (HAURIOU, 1929, p. 125).

Entre os diferentes tipos de federalismo, muitos autores distinguem o denominado federalismo perfeito do imperfeito. O primeiro geralmente é considerado como um sistema em que ocorressem cumulativamente as seguintes características: a) dualidade do poder político (estadual e federal) com poderes constituintes, competências e órgãos próprios em cada uma dessas esferas; b) existência de meios de participação dos Estados na criação e modificação da constituição federal; c) garantia constitucional dos direitos dos Estados federados (e não meramente legal); d)

[242] Confira-se o art. 24 da Constituição de 1988, e, especialmente, os §§ 1º a 4º.

participação institucionalizada dos Estados na formação de decisões federais relevantes; e) igualdade jurídica dos Estados e dos cidadãos dos diferentes Estados, com reconhecimento de dos atos jurídicos neles praticados[243] e participação paritária pelo menos em algum ou alguns órgãos federais[244]; f) limitação das atribuições federais, normalmente traduzida na ideia de competências reservadas aos Estado membros da federação[245] (MIRANDA, 2004, pp. 288-289).

Presentes todos esses elementos canônicos clássicos do federalismo, restaria configurado o federalismo perfeito, ausentes um ou alguns desses elementos, estaríamos diante do denominado federalismo imperfeito. Nesse sentido, conforme o magistério de MIRANDA,

> "Naturalmente, são diferentes as concretizações destes princípios. Porém, mais do que isso, nem sempre eles se verificam e, por isso, torna-se necessário considerar Estados federais de mais de um tipo ou grau: pelo menos, Estados federais *perfeitos* e *imperfeitos*. Os primeiros são os que apresentam todas aquelas características (como os Estados Unidos e a Suíça). Os segundos são os que apresentam a maior parte delas, mas não todas, nomeadamente a intervenção dos Estados nas modificações da Constituição federal (como o Brasil ou a Rússia.)" (MIRANDA, 2004, p. 289).

Marcello CAETANO, por sua vez, parece utilizar as expressões federações perfeitas ou propriamente ditas e federações imperfeitas (ou fictícias, em sua terminologia), em sentido diverso, designando com a primeira expressão o que Paulo BONAVIDES (2009) chama de federalismo centrípeto e com a segunda o federalismo centrífugo. De todo

---

243 Consulte-se, como ilustração, o art. 19 da Constituição brasileira de 1988.
244 Caso dos Senados ou Conselhos Federais.
245 Tal como previsto no já mencionado art. 25 § 1º da Constituição federal de 1988 e na X Emenda à Constituição dos EUA de 1787.

modo, o primeiro autor adota como critério distintivo, além da formação, outros elementos, como a capacidade de intervenção dos Estados federados na modificação da constituição federal nos federalismos perfeitos e a concentração de ampla esfera de competência aos órgãos federais nos federalismos imperfeitos (CAETANO, 2009, p. 137).

Quanto à diversidade de tipos de Estados federais, Jorge MIRANDA observa que além da clássica distinção entre federalismo perfeito e imperfeito, as atuais federações constituem normalmente o denominado federalismo de um grau, no sentido de que abaixo do Estado federal há apenas os Estados federados, diversamente do que ocorria na URSS, por exemplo, em que havia Estados federados que também eram, eles próprios, federações (MIRANDA, 2004, p. 289).[246]

Deve-se consignar que apesar de existir o federalismo centrífugo, como visto, geralmente considera-se que o Estado federal é fruto do poder dos Estados federados[247], o que se relaciona com a ideia já referida de uma democracia de Estados e tem, igualmente, relevância para a hipótese de dissolução (de fato, diante da ausência de direito de secessão) do Estado federal:

> "Juridicamente o Estado federal dir-se-ia criado pelos Estados componentes. Pelo contrário, as regiões são criadas pelo poder central, e as atribuições políticas que têm tanto podem vir a ser alargadas como extintas por este. Mais ainda: se o Estado federal desaparecer, em

[246] Nesse sentido, a federação brasileira parece constituir exceção, caracterizando o federalismo de segundo grau, na medida em que considera não apenas os Estados, mas também os municípios, como entes federativos dotados de autonomia. Veja-se o art. 1º, *caput*, da Constituição de 1988, bem como o art. 18.

[247] Essa é a "hipótese explicativa" da federação, na feliz expressão de Jorge MIRANDA (2004, p. 289).

> princípio os Estados federados adquirem ou readquirem plena soberania de Direito internacional; não assim as regiões autônomas, as quais, como quaisquer outras colectividades descentralizadas, ou desaparecem com o Estado ou carecem de um acto específico para obterem a soberania." (MIRANDA, 2004, pp. 279-280).

Assim, teoricamente Estados membros de uma federação se tornariam Estados soberanos ou propriamente ditos em caso de dissolução da federação, diversamente do que ocorreria em caso de dissolução do Estado unitário.

Em conclusão ao presente tópico, convém fazer breve referência ao denominado pluralismo institucional ou não-territorial. Como deve ter percebido o leitor, um traço essencial do Estado federal, principalmente (mas em certa medida também o do Estado regional, especialmente se integral) é o pluralismo. O Estado federal ou composto é claramente plural, institucionalizando em termos regionais as peculiaridades locais e permitindo, dentro de certos limites, que certas matérias sejam tratadas diferentemente em diferentes coletividades territoriais e decididas localmente.

O pluralismo instituído pelo federalismo (e, em menor grau, pelo Estado regional) é de tipo territorial, portanto, permitindo a existência de diversos centros de decisão política e diferentes regulações jurídicas em diferentes parcelas do território, de caráter subnacional (Estados, cantões, regiões ou províncias autônomas), sem prejuízo da existência dos centros de decisão federais e da regulação jurídica geral, de caráter nacional.

Ocorre que o pluralismo pode ser territorial ou não-territorial, sendo o último também chamado institucional, caso a descentralização leve em

consideração aspectos não relacionados com o território ou com coletividades territoriais, mas de outra natureza, como minorias nacionais, religiosas, linguísticas, por exemplo. Como ensina Alessandro PIZZORUSSO (1998, p. 191-192),

> "No que diz respeito ao 'pluralismo institucional', que se tem quando o Estado reconhece e valoriza comunidades existentes em seu interior e diferenciadas com base em fatores distintos daquele puramente territorial, as soluções que podem ser adotadas resultam bastante diversas conforme os fatores que sejam levados em consideração." (PIZZORUSSO, 1998, pp. 191-192).

Um exemplo de pluralismo não territorial consiste nas concepções corporativistas, segundo as quais setores da atividade econômica, por exemplo, devem ser levados em consideração como critério de organização de órgãos representativos, ou ter sua participação assegurada em órgãos estatais, ou até mesmo receber a delegação de certas faculdades normativas, por exemplo.[248] Como exemplo histórico que leva em conta o fato econômico como critério (não territorial, naturalmente) de organização institucional, pode-se mencionar o Estado corporativo fascista (PIZZORUSSO, 1998, p. 192), embora se deva advertir que o fascismo, sendo regime totalitário ou ao menos autoritário, não possui uma vinculação estreita com o pluralismo.[249]

---

[248] CANOTILHO relaciona tal temática com a da divisão, separação ou repartição dos poderes ou funções do Estado, a ser estudada no próximo capítulo, denominando-a de repartição ou divisão social de funções. Trata-se, como ensina o constitucionalista lusitano, não da distribuição de funções ou poderes entre conjuntos de órgãos ou coletividades territoriais distintas, mas entre entes estatais e "poderes públicos não estatais." (CANOTILHO, 2003, p. 561).

[249] A questão do pluralismo como componente da democracia e a questão dos Estados autocráticos, entre os quais se insere o Estado fascista, será examinada adiante.

Como exemplo contemporâneo de representação não exclusivamente territorial, mas também institucional, existe a democracia belga, denominada de democracia consensual:

> "A Constituição belga apresenta um requisito formal para que o Executivo inclua representantes dos grandes grupos lingüísticos. Desde muito tempo já era costume formar gabinetes com aproximadamente o mesmo número de ministros representantes da maioria flamenga e da minoria lingüística francesa. Isso se tornou regra formal em 1970, e a nova Constituição federal novamente estipula que, 'com a eventual exceção do primeiro-ministro, o Conselho de Ministros [gabinete] deverá incluir tanto membros falantes da língua francesa quanto do flamengo." (LIJPHART, 2008, p. 54).[250]

No senado belga, por exemplo, há representação não-geográfica ou não-territorial de grupos lingüísticos, em distritos de falantes de flamengo e de francês (LIJPHART, 2008, P. 59). Sem a possibilidade de aprofundar-se o tema no presente curso, deve-se utilizar o exemplo apenas para evidenciar que a organização do Estado pode adotar pluralismo territorial ou não-territorial, na medida em que busque conferir algum poder de decisão, por qualquer meio, não apenas para coletividades territoriais, mas também para grupos étnicos, lingüísticos, religiosos, setores econômicos ou quaisquer outros elementos não-territoriais.

[250] A Bélgica é uma monarquia parlamentarista marcada pela heterogeneidade de sua população, cujas maiorias são falantes de língua francesa ou holandesa (flamenga), havendo minorias falantes do alemão e bilíngues e que, por força dessa e de outras fontes de diversidade, adota um federalismo e uma organização política peculiares, que levam em consideração fatores linguísticos, promovendo pluralismo não territorial em suas instituições, como o gabinete ou ministério e o senado. A Bélgica constitui um dos casos excepcionais de monarquias de estrutura federal, juntamente com o Canadá.

5.4. Uniões reais

As uniões reais são outro caso de Estado composto, ao lado das federações, embora atualmente muito menos frequentes do que estas. Trata-se da união de Estados com integração orgânica, isto é, com a criação de órgãos comuns aos Estados que se integram para formar apenas um, a despeito de poder o Estado integrado a outro para formar tal união poder contar com órgãos próprios. Assim, ensina HAURIOU:

> "Nas uniões reais, as monarquias são unidas não apenas na pessoa de um mesmo monarca, mas também, parcialmente, quanto ao governo, ou seja, quanto ao exercício do poder na pessoa de certos ministros comuns. A união governamental realiza-se no que diz respeito às relações estrangeiras, e pode também se realizar no que diz respeito à guerra e às finanças; mas o governo permanece distinto em seus outros ramos e, notadamente, no que diz respeito à legislação (...)." (HAURIOU, 1929, p.123).[251]

No mesmo sentido, MIRANDA ensina que

> "Estados compostos, as federações e as uniões reais são, do mesmo passo, associações de Estados cuja integração orgânica promovem. São as mais intensas das associações de Estado que é possível encontrar; as que conduzem ao aparecimento de novos Estados. Delas se distinguem as *confederações* e as novas realidades jurídico-internacionais e de integração econômica e até política (...), como as União Europeia, o MERCOSUL e a Comunidade das Caraíbas." (MIRANDA, 2004, p. 285).

[251] O autor cita como exemplos históricos de união real a existente entre Suécia e Noruega (ss. XIX-XX), entre Áustria e Hungria (ss. XIX-XX) e entre Dinamarca e Islândia (s. XX). (HAURIOU, 1929, p. 123).

Marcello CAETANO, por sua vez, explicita ainda mais a característica dessa espécie de Estado composto, parecendo interpretá-lo quase como uma federação:

> "Mesmo nas monarquias se encontram fórmulas federais. Não é outra coisa a chamada *união real* que origina o tipo do *reino unido*: dois ou mais estados monárquicos sem perderem sua autonomia, adoptam uma constituição comum com um só monarca que nos negócios internacionais e nos demais expressos na lei representa o conjunto e o dirige através de órgãos também comuns, sem embargo da subsistência de órgãos nacionais próprios e das leis locais. O Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte obedece a este esquema, embora já bastante esbatido." (CAETANO, 2009, p. 136).[252]

É traço característico seu, comum com as federações, o caráter perene, e não apenas momentâneo ou temporário, uma vez que o Estado soberano que se origina a partir de tal união tende a durar indefinidamente. É espécie de união de Estados que envolve comumente monarquias, diversamente das federações, que normalmente verificam-se em Estados republicanos, embora haja exceções, como já mencionado. É criada deliberadamente, por meio de uma associação sólida entre Estados até então soberanos, e não fortuitamente ou por acaso, tal como ocorre no caso das uniões pessoais, estudadas adiante.

As uniões reais constituem, portanto, Estados compostos, ou seja, Estados soberanos integrados por Estados não-soberanos, tal como as federações, embora normalmente possua características que não permitem

[252] O exemplo histórico e atual mais notável é o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, surgindo a partir da integração dos reinos da Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. Tal organização política surge originalmente como uma união pessoal para depois desenvolver-se até uma união real após 1707.

a confusão entre ambas. São exemplos dessa forma de Estado, além do Reino Unido já mencionado, as uniões entre Rússia e a Finlândia (de 1809 a 1917), entre Portugal e Brasil (de 1815 a 1822), entre Suécia e Noruega (de 1815 a 1905), entre Áustria e Hungria (de 1867 a 1918), entre Dinamarca e Islândia (de 1918 a 1944) (MIRANDA, 2004, p. 284), (CAETANO, 2009, p. 136).

Existem, portanto, diversos traços de semelhança e, ao mesmo tempo, diversas notas distintivas entre uniões reais, de um lado, e federações, confederações e uniões pessoais, de outro. A união real assemelha-se à federação, sem com esta se confundir, na medida em que promove uma união institucional perene e deliberada entre dois Estados, com integração orgânica, de modo que resta apenas um Estado soberano e o outro (ou outros) passa(m) a fazer parte do primeiro. Origina, portanto, como visto, um Estado composto ou complexo, embora menos complexo, geralmente, do que os Estados federais. Assemelha-se, por outro lado, às uniões pessoais, na medida em que une Estados que adotam a forma monárquica de governo, e não repúblicas.

Distingue-se da federação, por outro lado, porque na união real não estarão necessariamente presentes todos aqueles elementos examinados quando tratamos daquela forma de Estado, estando ausente, especialmente, o arranjo sobreposto das ordens federal e estaduais, traço característico marcante do federalismo[253]. Como ensina MIRANDA,

[253] "A federação repousa na sobreposição, porque um poder novo e distinto, o poder federal, surge acima dos poderes políticos dos Estados nela integrantes, os Estados federados; ao invés, a união real assenta na fusão ou na colocação em comum de alguns dos órgãos dos Estados que a constituem, de tal modo que fica a haver, ao lado dos

> "Por sua vez, o Estado composto ora se configura como *federação ou* Estado federal, ora se configura como *união real*. Num caso e noutro, sua base de organização é também geográfica ou territorial. Quer na federação quer na união real registra-se uma associação ou união de Estados dando origem a um novo Estado que os vai englobar ou integrar. A diferença está em que na federação se criam órgãos completamente distintos dos órgãos dos Estados-membros e todo um sistema jurídico e político-constitucional novo, enquanto que na união real se aproveitam alguns dos órgãos dos Estados-membros elevando-os a comuns. A estrutura federativa é de *sobreposição*, a da união real de *fusão* ou de *comunhão institucional*." (MIRANDA, 2004, p. 276).

Uma nota distintiva adicional entre uniões reais e federações é o número de Estados que integram cada um desses tipos de Estados compostos, sendo em regra relativamente elevado o número de Estados integrantes de uma federação (uma dezena ou mais), e pequeno o número de Estados unidos por meio das uniões reais (geralmente dois), embora haja exceções (MIRANDA, 2004).[254]

órgãos particulares de cada Estado, um ou mais órgãos comuns (pelo menos o Chefe do Estado é comum) com os respectivos serviços de apoio e execução." (MIRANDA, 2004, p. 283). Vemos, portanto, que o tipo de integração orgânica é distinto, no reino unido mera comunhão institucional, na federação, sobreposição institucional (órgãos e instituições federais e estaduais).

[254] Como ensina MIRANDA, "as uniões reais nunca agrupam mais de dois ou três Estados e a individualidade concreta de cada um conta sempre bastante. Mas a federação tanto pode ser apenas de dois Estados federados (por exemplo, a Checoslováquia entre 1969 e 1992), ou de meia dúzia (Austrália, as ex-Jugoslávia) como de várias dezenas (os Estados Unidos, o México). (MIRANDA, 2004, p. 289)." A terminologia também é distinta. O Estado federal frequentemente adota a expressão "Estados Unidos" (como fazem os EUA desde 1787, e diversos Estados americanos, como o México e o Brasil (sob as constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946), embora não necessariamente, prevalecendo mais recentemente as expressões república federativa ou república federal. A união real normalmente utiliza a denominação de "reino unido". Assim foi, por exemplo, no Brasil entre 1815 e 1822 (Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves), e é, atualmente, no caso do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (CAETANO, 2009).

As uniões reais são, de outro lado, inconfundíveis com as uniões pessoais, estudadas adiante, espécie de união de Estados soberanos que, tal qual a confederação, não origina novo Estado soberano, mas mantém intactos os Estados por meio dela associados, constituindo-se fortuitamente, pelo simples fato de, em decorrência de regras de sucessão do trono de duas monarquias, recaírem duas coroas sobre o mesmo indivíduo, que será, de fato, rei de dois reinos, cujos órgãos independentes continuam existindo, sem integração, e ostentando normalmente caráter temporário (BONAVIDES, 2009), como se examinará melhor adiante.

Por outro lado, as uniões reais têm origem mais antiga do que as federações, e os Estados compostos frequentemente adotam forma federativa, na atualidade, tornando-se rara a ocorrência das primeiras.

As confederações e uniões pessoais, por sua vez, não originam um Estado composto ou complexo, como veremos, constituindo, antes, um mero composto de Estados, ou seja, uma união eventual de Estados soberanos, sendo as primeiras constituídas por instrumento internacional (tratado) e as segundas decorrentes da mera coincidência que leva um mesmo indivíduo a ocupar dois tronos e, assim, ser monarca de dois reinos.

Embora tanto confederações quanto uniões pessoais possam ter existência prolongada, conforme a duração estipulada ou a necessidade pela qual foi criada a confederação se prolongue, ou conforme a longevidade do monarca, respectivamente, ambas podem ser dissolvidas, pela vontade dos Estados confederados nesse sentido, por exemplo, ou

pela morte ou renúncia do monarca a um ou ambos os tronos, no caso da união pessoal.

Assim, em nenhuma das duas figuras ocorre união orgânica entre os Estados, inclusive porque as regras de sucessão da coroa podem ser distintas, de modo que morto o monarca, no caso da união real, esta pode resultar desfeita. Estas distinções ficarão mais claras após a análise, no próximo tópico, das confederações e uniões pessoais.

A matéria deste tópico foi organizada, como se pode perceber, segundo um critério didático, a saber, uniões de Estados que originam Estados compostos (Estados soberanos integrados por Estados autônomos), compreendendo federações e uniões reais; e, após, uniões de Estados que não originam Estados compostos, mas meros compostos de Estados, ou seja, associações mais ou menos efêmeras de Estados soberanos (confederações e uniões pessoais).

5.5. Confederações e uniões pessoais

Examinados os aspectos principais referentes às formas de Estado, faz-se necessário refletir brevemente sobre uniões de Estados que podem assemelhar-se à primeira vista com o Estado federal ou com as uniões reais, mas que com estes são inconfundíveis.

Existem uniões de Estados que associam Estados soberanos entre si sem originar um novo Estado e sem que os Estados assim associados percam suas respectivas soberanias, fenômeno este inconfundível com as federações e uniões reais que acabamos de examinar. As últimas originam

Estados compostos, como visto, ao passo que as primeiras não o fazem, constituindo meros compostos de Estados, ou seja, associações ou uniões de Estados de natureza mais ou menos efêmera ou temporária. Assim, examinaremos aqui as confederações e uniões pessoais, espécies que se enquadram no gênero referido, dizendo algumas palavras, ao final, sobre as uniões de Estados decorrentes dos processos de integração regional.

Ensina BLUNTSCHLI que

> "Na confederação de Estados (*Statenbund*, *Confoderation*), o poder e mesmo a ação política pertencem principalmente aos Estados singulares. O conjunto é mais uma associação de Estados do que um Estado organizado (...)." (BLUNTSCHLI, 1879, p. 257).

Uma confederação consiste na união ou associação de dois ou mais Estados soberanos, com base em um instrumento internacional (tratado), em condição de igualdade, sendo denominada, por isso mesmo, união paritária de Direito Internacional (BONAVIDES, 2009). Por meio da confederação, dois ou mais Estados soberanos podem associar-se, sem pretensão de perpetuidade (embora a duração da confederação possa ser indeterminada e na prática até mesmo muito longa), para buscar atingir finalidades comuns, sem abrir mão de suas respectivas soberanias (BONAVIDES, 2009). Como ensina Marcello CAETANO,

> "A *Confederação* é uma liga de estados soberanos, constituída por tratado internacional para fins certos e determinados, conservando os estados confederados a sua personalidade internacional e a soberania em tudo o que não esteja abrangido no pacto de confederação. Não se cria, portanto, um novo Estado, como sucede na Federação. O órgão confederal é um conselho de representantes dos estados, os quais são iguais em direitos, dependendo a aprovação das resoluções da unanimidade ou então de uma

> maioria reforçada (três quartos dos votos, por exemplo)." (CAETANO, 2009, p. 138).

Considerando que os Estados que se associam por meio da formação de uma confederação são soberanos e assim permanecem após nela ingressarem, é intuitivo que o direito de secessão é inerente a tal forma de associação de Estados, de modo que todos possuem o direito de deixar a confederação quando desejarem, na forma estabelecida no instrumento internacional que a constituiu. Nesse sentido é o magistério de MIRANDA (2004, pp. 287-288), que ensina que "(...) à confederação é inerente o direito de secessão dos Estados confederados. Já não à federação, em que tal direito ou não é reconhecido aos Estados-membros ou depende da constituição federal".

A confederação pode ser instituída entre qualquer número de Estados e podem contar com as mais variadas finalidades, como, por exemplo, econômicas, comerciais, militares, políticas ou outras. Sua duração, suas finalidades, suas características, seus órgãos diretivos, o modo como deliberam, a forma de retirada de um Estado ou de dissolução da confederação, entre outros aspectos, serão estabelecidos no próprio tratado que as cria.

Uma das características mais importantes para entender a natureza das confederações consiste no fato de que sua atuação é extroversa, como ensina BONAVIDES (2009), uma vez que ela visa articular, organizar, coordenar e concertar a ação dos Estados confederados em face de terceiros, sejam estes outros Estados específicos, sejam eles a comunidade internacional como um todo –, e não regular a ordem interna dos Estados

confederados. Não cria, portanto, uma complexa organização nem legislação interna aplicável aos Estados que a integram, que continuam com as mesma organização política estabelecida por suas constituições e que continuam legislando soberanamente em seus respectivos territórios.

A confederação é temporária e durará o tempo que for estabelecido pelos Estados que as criam, ou enquanto se fizer necessária, de modo que uma confederação formada para fins bélicos, por exemplo, para articular a ação dos Estados dela integrantes em face de um inimigo comum, tenderá a extinguir-se com o fim da guerra.

Insista-se que com o ingresso na confederação nenhum dos Estados confederados abdica ou abre mão de sua soberania, de modo que além de possuírem iguais direitos e deveres uns em face dos outros, em geral, e de contarem com o direito de secessão, como já dito, continuam dotados de pleno domínio de seu território, e, consequentemente, dos poderes inerentes à soberania e ao poder de império, tanto do ponto de vista interno quanto do ponto de vista internacional.[255]

Dadas suas finalidades extroversas e sua duração temporária as confederações não são voltadas a gerar normas jurídicas permanentes para serem aplicadas no interior do território dos Estados membros, que continuam exercendo suas competências legislativas e jurisdicionais de forma plena. Assim, as normas jurídicas criadas no âmbito de uma confederação costumam destinar-se aos próprios Estados que as integram

[255] É evidente, por outro lado, que não se compreende que possa o Estado integrar uma confederação juntamente com outros e, no plano internacional, agir individualmente de maneira contrária às próprias finalidades ou interesses que se pretende defender por meio da confederação. De todo modo, será sempre possível a secessão.

e obrigá-los apenas entre si, enquanto pessoas jurídicas de Direito Internacional Público, e tendem a vigorar apenas enquanto existir a confederação.

Pelas mesmas razões, a confederação não cria órgãos permanentes, como dito, de modo que os órgãos eventualmente criados pelas confederações são temporários, na medida da necessidade de sua administração. A literatura aponta ser comum a presença de um órgão colegiado (dieta ou equivalente), composta pelos chefes de Estado ou representantes seus, que normalmente deliberará por unanimidade. Mas, em geral, a complexidade organizacional da confederação não se aproxima de modo algum daquela dos Estados (unitários ou federais), nos quais se constatam inúmeros órgãos que exercem parcelas do poder estatal das mais variadas formas, tais como os órgãos legislativos, executivos e judiciais, federais, estaduais, regionais, entre outros. Como ensina MIRANDA,

> "Do pacto confederativo resulta uma entidade *a se*, com órgãos próprios (pelo menos, uma assembleia ou dieta confederal). Não chega a emergir um novo poder político ou mesmo uma autoridade supra-estaral com competência genérica. Tudo se passa ainda no campo do Direito internacional, e não já no do Direito interno como sucede nos Estados compostos." (MIRANDA, 2004, p. 285).

A confederação é, em si, dotada de capacidade jurídica internacional distinta daquela de cada um dos Estados membros, sendo capaz de assumir direitos e deveres perante o Direito Internacional Público, sem prejuízo da capacidade equivalente dos próprios Estados confederados.

A confederação pode deixar de existir de diversas maneiras: ou pelo fim de seu objeto, ou pela decisão dos Estados em extingui-la, ou pela saída de todos os Estados que a integravam, ou, ainda, pela formação de um novo Estado soberano formado pelos antigos Estados confederados. Na última hipótese, Estados com interesses comuns que em um primeiro momento optaram por criar uma confederação, posteriormente, em lugar de se dissociarem, dão um passo adiante, adotando uma constituição, abrindo mão de suas soberanias e criando um novo Estado que englobará a todos os antigos Estados confederados, que abrirão mão de sua soberania, passando a ser meramente autônomos.[256]

Os casos mais famosos de confederações que se tornaram Estados federais são, evidentemente, os da Suíça, que surge da Confederação helvética, e o dos Estados Unidos da América, fruto da união, em uma federação, das antigas ex-colônias britânicas que integraram uma confederação entre 1781 e 1789 (BONAVIDES, 2009). Para um exemplo contemporâneo importante, pode-se mencionar a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN, cuja finalidade, por ocasião de sua criação, era a defesa dos países ocidentais contra a expansão soviética (CAETANO, 2009, p. 138).

Percebe-se que, apesar de uma aparência à primeira vista, decorrente do fato de constituírem associações de Estados, é possível distinguir nitidamente as figuras da federação e da confederação. A federação, como visto, é uma forma de Estado, e por meio dela cria-se um Estado

[256] Esta é a descrição de um dos meios de criação das denominadas federações centrípetas, como já visto.

soberano complexo ou composto por Estados autônomos, sendo o vínculo federativo considerado perene, indissolúvel, e não comportando direito de secessão.

A confederação, por sua vez, não constitui forma de Estado, pois sequer cria um novo Estado, consistindo em mera união efêmera[257] de Estados soberanos, que mantém sua forma original (unitários ou federais) e suas demais características, exercendo seu poder sobre seus territórios e respectivas populações, e neles estabelecendo o direito e exercendo a jurisdição.

Além disso, as federações são instituições criadas pelo Direito Público interno, ao passo que as confederações são instituições criadas sob o Direito Internacional Público, pois o instrumento jurídico que funda uma federação é uma constituição, ao passo que a confederação funda-se em um instrumento internacional celebrado entre os Estados que a criam, sendo, assim, inconfundíveis também quanto às suas bases jurídicas.

Os Estados que ingressam em uma federação abrem mão de sua soberania em favor do novo Estado soberano que estão a criar, tornando-se apenas autônomos, com os poderes de auto-organização, autolegislação e autogoverno inerentes; contrariamente ao que sucede com os Estados que ingressam em uma confederação não o fazem, permanecendo com sua soberania plena. A federação, portanto, caracteriza-se pela

[257] A possibilidade de duração por prazo indeterminado e mesmo a existência concreta de confederações de longa duração não retira esta característica, dado que, sendo integrada por Estados soberanos, a confederação sempre poderá ser dissolvida e estes sempre dela poderão se desligar.

indissolubilidade do vínculo federativo, que se pretende perpétuo, sendo proibida a secessão, ao passo que a confederação não possui tal característica, podendo os Estados confederados deixá-la, na forma prevista no tratado que a instituiu.

A federação possui atuação introversa e extroversa, pois, do ponto de vista externo, extingue os antigos Estados soberanos que passaram a integrá-la e cria um novo Estado soberano, que passará a deter o monopólio da personalidade jurídica de Direito Internacional e a exercer as prerrogativas de soberania externa dele decorrentes, como a celebração de tratados, a participação em organizações internacionais, o reconhecimento da nacionalidade e a creditação de representantes diplomáticos, entre outros.

Do ponto de vista interno, a federação cria uma complexa estrutura organizacional e institucional permanente, de dois níveis, ao menos, bem como uma ordem jurídica complexa, composta por um conjunto de normas federais e diversas ordens jurídicas estaduais. A confederação, contrariamente, possui apenas finalidade extroversa, como visto, não criando, portanto, órgãos permanentes e, muito menos, uma estrutura organizacional e institucional complexa permanente, e tampouco um ordenamento jurídico interno próprio, ressalvadas as normas regentes da própria confederação e das relações entre os Estados confederados.

Como se percebe, se a federação institui um Estado composto ou complexo (Estado de Estados), a confederação institui um complexo de Estados, mas não um Estado composto ou complexo (BONAVIDES, 2009). Esses aspectos parecer ser suficientes para que não haja confusão

entre Estados federais e confederações, embora a ressalva de que a realidade, em sua incrível complexidade, possa sempre ser fonte de perplexidades.[258]

De outro lado, resta distinguir a confederação de outros tipos de uniões de Estados, notadamente das denominadas uniões pessoais, constituindo também uniões de Estados. As uniões pessoais assemelham-se superficialmente às confederações e às uniões reais, sem se confundir com nenhuma delas, como se verá brevemente. Como ensina HAURIOU,

> "nas uniões pessoais, duas monarquias possuem um mesmo monarca, o qual possui, em cada uma delas, toda ou pelo menos parte da soberania. Elas não constituem um único Estado senão no sentido de que na pessoa do monarca a soberania sobre os dois países confunde-se, mas, à parte dessa unificação que não diz respeito senão à propriedade do poder, os dois governos são independentes um do outro, ou seja, a unificação não se estende até o exercício do poder." (HAURIOU, 1929, pp. 122-123).[259]

Também é este o entendimento de Jorge MIRANDA, que distingue as uniões pessoais das reais:

> "A união real distingue-se da *união pessoal*. Esta não é um Estado composto, mas, quando muito, uma associação de Estados: o Chefe de Estado é também aqui comum aos dois Estados, embora somente a *título pessoal* e não orgânico; o que é comum é o titular do órgão e não o próprio órgão. A união real é regulada por uma Constituição ou por um acto jurídico específico; a união pessoal normalmente (embora nem sempre) resulta da mera coincidência de designação da pessoa do Chefe de Estado

[258] Um exemplo é o caso de federação que admite secessão, como o caso da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, como recorda Jorge MIRANDA (2004).

[259] O professor francês elenca, como exemplos de uniões pessoais, a que existiu entre o a Inglaterra e o Reino de Hannover (ss. XVIII-XIX), a que existiu entre o Reino dos Países Baixos e o Grão-Ducado de Luxemburgo (s. XIX), e a que existiu entre o Reino da Bélgica e o Estado Livre do Congo (ss. XIX-XX). (HAURIOU, 1929, p.123).

> pelos Direitos próprios de dois ou mais países." (MIRANDA, 2004, p. 284).[260]

Como se percebe facilmente, a união pessoal consiste em uma união fortuita e transitória de dois Estados que se caracterizem como monarquias hereditárias e que, portanto, por força do mero acaso e da incidência das normas de sucessão ao trono de cada um deles, e do parentesco entre famílias reais, vem a ter, em determinado momento, o mesmo monarca.

Trata-se claramente de situação de fato em que dois Estados soberanos possuem o mesmo titular do poder, como observado por Marcelo CAETANO, sem qualquer união de tipo institucional, não se fundindo os Estados nem um sendo incorporado pelo outro, mas mantendo-se independentes e sem órgãos comuns. É estranha também à figura da união pessoal, e desnecessária, a existência de qualquer instrumento jurídico, seja de direito interno ou externo, não sendo a união instituída por uma constituição ou por um tratado. Tampouco é indissolúvel ou permanente, tendendo a durar temporariamente, durante a vida do monarca, ou até que sobrevenha eventual abdicação deste ao trono.

---

[260] No mesmo sentido, Marcello CAETANO: "Não se deve confundir este tipo de estado monárquico com a *união* pessoal em que os países continuam completamente distintos, sem constituição ou órgãos comuns, apenas unidos pela circunstância casual de terem, por força das leis de sucessão, o mesmo monarca. O rei ocupa dois tronos mas estes continuam separados: foi o caso da União de Portugal e da Espanha de 1580 a 1640." CAETANO, 2009, p. 136. Jorge Miranda observa que as federações tendem a corresponder a repúblicas, ao passo que as uniões reais ou pessoais a monarquias, mas ressalva não existir correlação necessária. MIRANDA, 2004, p. 284. No mesmo sentido é a observação de CAETANO, embora trate das uniões reais como uma espécie de monarquias federais. CAETANO, 2009, p. 136.

São exemplos de uniões pessoais a Espanha e o Império Germânico (1519-1556); Portugal e Espanha (1580 a 1640); Inglaterra e Escócia (1603 e 1707)[261]; Inglaterra e Hanover (1714 a 1837); Holanda e Luxemburgo (1816 a 1890); Portugal e Brasil (março a maio de 1826), entre outros (MIRANDA, 2004, pp. 284-285).

No caso das uniões pessoais percebe-se facilmente que, apesar de algumas semelhanças com a confederação (a saber, tratar-se de união de Estados soberanos) e com a união real (a denominação), as primeiras não se confundem com nenhuma dessas espécies, pois são uniões fortuitas e temporárias, e não deliberadas (diferentemente das confederações), de um lado, e de outro não produzem um novo Estado e nenhuma integração orgânica, mas mera coincidência do titular do trono (distinguindo-se das uniões reais).

Uma última consideração deve ser feita, neste momento, sobre novas formas de uniões de Estados, cada vez mais importantes na contemporaneidade, decorrentes dos processos de integração regional surgidos especialmente a partir dos anos de 1950 na Europa. Estes processos criaram novos tipos de associações de Estados que em parte guardam semelhanças com as confederações, mas que, por outro lado, têm características completamente distintas destas, sendo o caso mais emblemático a União Europeia.

Se de um lado tal união de Estados possui características de confederação, ao fundar-se em tratados internacionais e ao reconhecer a

[261] Interessante observar que o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte é atualmente uma união real (desde 1707), como visto, que surgiu a partir de uma união pessoal entre Inglaterra e Escócia (1603 a 1707).

soberania dos Estados integrantes, garantindo o direito de secessão, de outro lado, possui características que a distinguem das confederações em sua configuração clássica aqui exposta, pois criam órgãos permanentes (como o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu, entre outros) e tem funções introversas e extroversas, embora não chegue a se configurar como uma federação.

Assim, tais novas formas de união de Estados têm sido consideradas por alguns como confederações dotadas de características especiais ou atípicas, e por outros, como associações *sui generis* de Estados, inconfundíveis com as confederações ou quaisquer outras anteriormente existentes. Não é o momento de aprofundarmos a temática, ficando apenas o registro. Nas futuras edições a presente obra contará com um capítulo especificamente voltado para o tema do Estado na ordem internacional e, nele, esta e outras questões serão tratadas com a devida atenção.

5.6. Teoria das Coletividades Territoriais

Uma vez examinadas as temáticas relativas aos Estados unitários, federais e suas variantes, cabe traçar um quadro geral das coletividades territoriais que auxiliará na compreensão de diversas questões importantes, tais como a distinção entre Estado em sentido amplo e em sentido estrito, entre outras, pois, como ensina KELSEN

> "Um caso especial, dentro da questão do domínio espacial de vigência das normas que formam a ordem [estatal] é o da natureza daquelas figuras

> jurídicas que resultam de uma organização territorial do Estado, compreendendo os problemas da centralização e descentralização, o do ponto de vista sob o qual podem ser compreendidos a descentralização administrativa, os organismos dotados de autonomia administrativa, os municípios, os fragmentos do Estado, etc., mas particularmente ainda todas as formas de associação entre Estados." (KELSEN, 2003, p. 319).

Como se tentará demonstrar, a utilização desse conceito-chave (coletividade territorial) auxiliará grandemente a árida tarefa de compreender e explicar corretamente o árido e complexo tema da organização territorial dos Estados. Utilizaremos aqui a expressão coletividade territorial, genericamente, para designar uma população humana sediada em determinado território. Tal conceito, como se verá, é determinante para entender o Estado e inúmeras temáticas relativas à organização territorial de seu poder.

Toda coletividade territorial possui um elemento humano (normalmente uma população, contingente humano que nela encontra-se estabelecido) e território, podendo ou não possuir elementos adicionais (como poder político) e podendo seus elementos constitutivos possuir qualificações especiais (como, por exemplo, constituir-se o elemento humano em povo em sentido jurídico, ou o poder político em soberania ou autonomia).

Além disso, a coletividade territorial pode ser corporativa ou não corporativa, conforme possua ou não personalidade jurídica (de direito interno ou internacional); bem como pode se encontrar integrada ou não ao território nacional. Se a presença ou ausência de caráter corporativo à personificação jurídica ou despersonificação jurídica da coletividade territorial, respectivamente, sua integração ao território (ou a ausência de

tal integração) diz respeito ao fato de ser a coletividade territorial considerada parte integrante de um Estado ou apenas um elemento a ele externo, embora sujeito a seu poder (tal como uma colônia ou um território ocupado militarmente, por exemplo).[262]

Estabelecidas essas premissas, podemos afirmar ser possível identificar três tipos principais de coletividades territoriais, a saber: a) coletividades territoriais soberanas; b) coletividades territoriais autônomas; c) coletividades territoriais não-autônomas. Examinemos, brevemente, cada uma delas.

As coletividades territoriais soberanas são caracterizadas pela coexistência de um povo (em sentido jurídico, conjunto de nacionais) em um território e sob um poder político soberano, correspondendo, portanto, ao Estado em sentido próprio ou estrito, aqui já estudado. Como já visto, trata-se de uma coletividade territorial de tipo corporativo, uma vez que o Estado moderno constitui pessoa jurídica, tanto para fins de Direito Internacional Público quanto do ponto de vista do Direito Público Interno.[263]

As coletividades territoriais autônomas são coletividades territoriais não soberanas, evidentemente, estando caracterizadas pela coexistência de uma população (e não povo), sediada em um território, sendo dotada,

---

[262] Segundo BLUNTSCHLI, "a metrópole e suas possessões ou colônias não formam senão um único Estado, um único país; mas a primeira é a sede do governo, e as segundas não ocupam senão uma posição subordinada. A nação soberana é a metrópole. A possessão pode possuir certa autonomia, seja legislativa, seja de governo; mas ela depende, sob as relações essenciais, do Estado principal, e compartilha seu destino." (1879, p. 266).

[263] É rara a ocorrência, na contemporaneidade, de Estados sem personalidade jurídica do ponto de vista do Direito Público Interno. É o caso notório do Reino Unido.

ainda, de autonomia, poder político de grau variável, mas jamais chegando ao nível da soberania (independência externa e supremacia interna). A autonomia traduz-se na existência de órgãos próprios dotados de competências próprias, embora jamais sejam supremas. Correspondem à categoria das coletividades territoriais autônomas, por exemplo, os Estados membros de uma federação, as regiões autônomas, aos municípios ou cidades autônomas e os Estados não soberanos.[264]

É importante observar que as coletividades territoriais autônomas podem ser integradas e não integradas, conforme façam parte, juridicamente, do Estado ao qual se encontram sujeitas (como um Estado federado ou uma região autônoma) ou não (colônias, Estados sob tutela ou protetorado, por exemplo).

As coletividades territoriais autônomas podem ser corporativas ou não, possuindo personalidade jurídica própria ou não, portanto. A tendência é que possuam personalidade jurídica de Direito Público interno no caso das coletividades territoriais autônomas integradas (unidades da federação, regiões autônomas ou municípios autônomos), mas não personalidade jurídica de Direito Público Internacional, monopolizada pelas coletividades territoriais soberanas (Estados em sentido estrito). No caso das coletividades territoriais autônomas não integradas, a tendência é

[264] São exemplos de Estados não soberanos aqueles territórios sob o controle ou domínio de um Estado estrangeiro, sem integração a este, portanto. Os exemplos são numerosos: colônias, Estados vassalos, Estados sob protetorado, tutela ou administração fiduciária, Estados associados. Todos são casos de Estados não soberanos, por estarem sujeitos ao poder de um Estado estrangeiro, embora tenham normalmente certo grau de autonomia, traduzindo-se em órgãos e competências próprias, não soberanas, devido à sujeição de tais Estados às metrópoles, aos Estados suseranos, protetores, tutores ou administradores.

serem não corporativas, não possuindo nem personalidade jurídica de direito interno (pois não fazem parte do Estado soberano ao qual estão subordinadas) nem de Direito Internacional Público (pois essa é monopolizada pelos Estados soberanos).

Por fim, as coletividades territoriais não-autônomas estão caracterizadas pela presença de apenas dois elementos, a saber, território e população, estando ausente qualquer poder político próprio (soberania/autonomia), constituindo normalmente meras divisões administrativas do território de um Estado soberano ou autônomo. Enquadram-se nessa categoria regiões ou províncias não autônomas, cidades não autônomas e outras possíveis divisões territoriais para fins exclusivamente administrativos (como departamentos ou distritos, por exemplo).

Normalmente as coletividades territoriais não-autônomas serão não corporativas, ou seja, juridicamente despersonalizadas, por serem consideradas órgãos integrantes de entidades políticas maiores ou suas delegadas, representando-as, sem gozarem de capacidade jurídica própria, de modo que os atos que praticarem serão imputados às entidades das quais são meras delegações.

Como se percebe, a partir da categoria das coletividades territoriais, que podem ser soberanas, autônomas ou não-autônomas, corporativas ou não e integradas ou não, fica muito mais fácil compreender o Estado, suas divisões subnacionais[265] (Estados federados, regiões, províncias,

[265] Como se percebe, os Estados costumam comportar diversas divisões e subdivisões territoriais, o que origina entidades subnacionais (Estados, regiões, províncias, municípios e outros). Estas unidades subnacionais podem contar com variados graus de

municípios e outros) e suas relações com territórios não integrados subordinados (como colônias).

poder político ou ser privadas dele, ser dotadas de personalidade jurídica ou despersonificadas. A tendência é que as unidades primárias possuam um grau maior grau de poder político (autonomia) e que as unidades secundárias ou terciárias tenham graus menores de poder político (autonomia), ou sejam privadas dela, o mesmo valendo para a personificação ou despersonalização jurídica. Mas as realidades efetivamente existentes são amplamente variáveis.

CAPÍTULO 6

DIVISÃO DE PODERES

6.1. Concentração do poder estatal

Concluída a análise dos elementos constitutivos do Estado e de sua organização territorial, convém examinar melhor a temática do poder do Estado, não mais no que se refere à sua distribuição territorial (forma de Estado), mas sob o aspecto de sua concentração ou distribuição em termos não-territoriais, isto é, institucionais ou funcionais.

Como se verá, a distribuição do poder pode ser territorial (descentralização) ou não, sendo a distribuição funcional ou institucional do poder casos da segunda hipótese. Se a distribuição de tipo territorial consiste em atribuição de parcelas de poder para coletividades territoriais subnacionais, como Estados e regiões, a institucional significa, nesse contexto, a distribuição de base não territorial, consistindo na transferência de parcelas de poder para instituições, como conjuntos de

órgãos ou corporações, por exemplo. A funcional, por sua vez, significa a atribuição de funções específicas a tais instituições.[266]

Conjuntamente a esta questão, cabe examinar de que modo a concentração ou desconcentração dos poderes repercute na esfera da liberdade daqueles que vivem ou se encontram no território[267], na condição de súditos, nacionais ou cidadãos, ou que se encontram, de qualquer modo, sujeitos ao poder de império estatal.

Como já recordado anteriormente, as monarquias absolutistas constituíram a primeira forma de Estado moderno, sendo caracterizadas essencialmente por uma concentração de poderes sem precedentes na história recente do ocidente em mãos dos monarcas.[268] Como já examinado em capítulos anteriores, nas monarquias absolutistas as funções legislativa, executiva e judiciária eram titularizadas pelo monarca e

---

266 Como se verá adiante, poder possui duas acepções no contexto de que tratamos. Em sentido material poder equivale a uma das funções típicas do Estado, como a legislação, a execução das leis ou a jurisdição. Em sentido formal, no Entanto, poder significa um conjunto de órgãos que exercem tais funções, com ou sem especialização. Nesse sentido é que é empregada a função em quase todas as constituições do mundo, por exemplo. (CAETANO, 2009).

267 Note-se que mesmo estrangeiros ou apátridas encontram-se sujeitos ao poder do Estado sempre que se encontrem em território nacional ou estejam, de algum modo, sujeitos à soberania e ao poder de império estatais. Assim, um estrangeiro ou apátrida que esteja transitoriamente no território nacional é obrigado a observar a legislação local e caso cometa um crime, por exemplo, pode ser responsabilizado normalmente, conforme já referido anteriormente. Em contrapartida, certas normas protetivas de direitos básicos dos indivíduos, como a vida, a integridade física e a liberdade, protegem inclusive estrangeiros e apátridas.

268 Atualmente são de rara ocorrência as monarquias absolutas, mas existem. A Suazilândia, país da África meridional, que mudou em 2018 seu nome para Reino de eSwatini, é um desses casos excepcionais, sendo regida com poderes absolutos pelo monarca MSwati III. Como expressão desse poder o monarca legisla por decreto e o parlamento é um mero órgão de aconselhamento, cujos membros eleitos podem ser destituídos pelo senhor absoluto.

por ele exercidas, diretamente ou por meio de órgãos delegados, mas sempre em seu nome e sob sua autoridade, caracterizando-se o absolutismo principalmente por tal acúmulo dos poderes.

O monarca exercia o poder legislativo livremente, sendo a lei considerada como livre expressão de sua vontade (*"quod princeps placuit legem habet vigorem*")[269], o que fica representado pela celebre fase *"la loi c'est moi"*[270], atribuída ao rei Luís XIV, da França. Sob o absolutismo o monarca era considerado livre da obrigação de observar as leis (*legibus solutus*), uma vez que era concebido como soberano, por definição situado acima da leis, por ser detentor do poder de criá-las, modificá-las e revogá-las a seu bel prazer.[271] A soberania normalmente era concebida como poder detido pelo monarca a título pessoal, e era, por definição, um poder supremo, que não conhecia poder superior, donde decorria a ideia de que o soberano não poderia ser contido ou limitado pelo direito (positivo, ao menos).[272]

Além de legislar livremente, o monarca absoluto governava soberanamente, e embora auxiliado por ministros e conselheiros, detinha

---

269 "O que apraz ao príncipe a lei faz vigorar".

270 "A lei sou eu".

271 Nesse contexto, a lei é a vontade cogente do soberano e este é sempre seu emissor, nunca seu destinatário.

272 Algumas questões relevantes surgem aqui. Primeiramente deve-se observar que a noção de encontrar-se o rei livre de amarras jurídicas é uma concepção moderna, típica do momento em que surgiram as monarquias absolutistas na Europa. Na Idade Média, contrariamente, era concepção corrente a existência de uma série de limites ao poder dos monarcas, inclusive jurídicos. Na Baixa Idade Média era amplamente difundida a ideia segundo a qual o poder do monarca encontraria limites nas "leis fundamentais do reino", estabelecidas anteriormente a ele e normalmente por meio do costume (direito consuetudinário). A noção de que o príncipe encontra-se desvinculado de limites jurídicos e de que a lei é expressão de sua vontade já se encontrava em textos clássicos do Direito Romano, mas é retomada fortemente com o advento do absolutismo.

a última palavra sobre todas as questões relativas ao reino, cabendo a ele, portanto, as decisões sobre questões fundamentais nas mais variadas matérias, tais como política interna e externa, comércio, indústria, relações diplomáticas, administração pública e questões militares. Assim, comandava os funcionários, as forças de segurança interna e externa, e todos os serviços e atividades do Estado.

Como o próprio monarca não apenas legislava[273], mas governava e julgava os litígios, não raro as próprias leis que editava não eram cumpridas ou observadas por ele, conforme sua conveniência. Cabendo ao monarca a jurisdição, que exercia por meio dos tribunais reais que julgavam em seu nome e sob sua autoridade, podia ele revisar quaisquer decisões daqueles órgãos sempre que entendesse necessário, além de poder interferir na atividade dos órgãos judiciais e até mesmo punir ou destituir magistrados.[274]

Tal situação fazia com que o monarca exercesse um enorme poder e, não raro, o fizesse de forma arbitrária, em prejuízo à liberdade, à vida e aos bens dos súditos, sobre os quais exercia um poder de vida e morte. Na

[273] Os parlamentos são instituições que surgiram do desenvolvimento dos chamados Estados Gerais ou Cortes Gerais, órgãos de tipo medieval de representação dos estamentos (nobreza e clero e, mais tarde, burguesia). Eram originalmente órgãos cuja função principal era o controle do monarca em certas matérias, como tributação e guerra. Somente mais tarde passaram a participar da atividade legislativa e, por fim, acabaram por ser considerados como os órgãos detentores desta atividade. Outra observação é que mesmo sob o absolutismo alguns consideravam que o rei não estaria jamais vinculado pelo direito positivo (criado pela autoridade humana), mas que ainda estaria sujeito ao direito divino e ao direito natural.

[274] Na França, por exemplo, distinguia-se a justiça retida, exercida diretamente pelo monarca, da justiça delegada, exercida por órgãos judiciais por ele nomeados. A ideia de justiça retida faz com que qualquer decisão de órgãos judiciais reais possam ser revistos pelo rei, o que parece estar na origem de institutos como a graça e o indulto.

prática, nada era capaz de impedir que os súditos tivessem seus bens confiscados ou expropriados sem indenização, que fossem arbitrariamente privados de sua liberdade, que fossem julgados e condenados sem processo e sem direito a defesa, e que fossem até mesmo privados da própria vida, se o monarca assim desejasse. Este, por sua vez, era considerado inviolável e absolutamente irresponsável, não sendo passível de responsabilização política ou jurídica perante nenhum poder terreno, devendo prestar contas apenas a Deus.[275] A situação dos monarcas absolutistas fazia com que seu governo descambasse para a tirania ou o despotismo.[276]

Naturalmente tal situação revelava-se incômoda para diversos grupos sociais, como os burgueses e o clero, de modo que por volta do século XVII começa a se formar um ambiente propício ao desenvolvimento de correntes de pensamento anti-absolutistas, baseadas no individualismo e no liberalismo político. Tais movimentos pregavam a importância da proteção dos indivíduos em face do poder político, deixando de concebê-los indivíduos como meras "partes do todo" e passando a sustentar que a sociedade política deveria servir ao indivíduo, e não o contrário. Além disso, afirmavam a necessidade de se organizar o Estado de modo a preservar o máximo possível de liberdade individual,

[275] A legitimação do Estado absolutista era comumente de tipo teológico, utilizando-se amplamente as doutrinas da investidura divina ou da investidura providencial para sustentar a ideia da estrita obediência dos súditos ao monarca e da absoluta imunidade e irresponsabilidade deste perante qualquer outro poder terreno.

[276] Embora tenham diferentes sentidos em diferentes autores e períodos, tirania e despotismo são expressões genericamente referentes ao abuso desenfreado do poder político.

por meio de expedientes que possibilitassem reduzir e controlar o poder dos monarcas. Assim, sustentava Mikhail BAKUNIN que

> "A sociedade moderna está de tal modo convencida desta verdade: *que todo o poder político, qualquer que sejam sua origem e sua forma, tende necessariamente ao despotismo* – que, em todos os países onde pôde se emancipar um pouco, apressou-se em submeter os governos, mesmo quando emanados da Revolução ou da eleição popular, a um controle tão severo quanto possível. (...) Em todos os países que possuem governo representativo, e a Suíça é um deles, a liberdade só pode ser real quando este controle é real. Ao contrário, se o controle é fictício, a liberdade popular torna-se necessariamente também pura ficção." (BAKUNIN, 2000, p. 55).

6.2. Divisão funcional do poder do Estado

Como ensina Joseph BARTHÉLEMY "o princípio da separação dos poderes é uma regra de arte política, de oportunidade, de boa administração dos poderes públicos" (1932, p. 75).

Traduzindo as aspirações do liberalismo político, surgiu o movimento constitucionalista, que consistia em um movimento filosófico, cultural, político, jurídico e social que pregava a limitação dos poderes dos monarcas por meio do estabelecimento de constituições, compreendidas estas como normas jurídicas estruturariam o Estado limitando seu poder, de maneira a proteger a vida, a liberdade e os bens dos indivíduos, proporcionando segurança jurídica e liberdade (CANOTILHO, 2003).

Como ensina BARTHÉLEMY, "historicamente, o princípio da separação dos poderes surgiu como uma arma de guerra contra o poder absoluto dos reis." (1932, p. 76). Ao longo do tempo, e especialmente após as revoluções liberais dos séculos XVII (Inglaterra) e XVIII (EUA e

França), o movimento constitucionalista conseguiu pôr fim aos Estados absolutistas, originando os Estados liberais ou constitucionais, com poder limitado e sujeitos ao princípio da legalidade, como já examinado no capítulo referente ao desenvolvimento histórico do Estado.

Historicamente, o constitucionalismo utilizou diversas técnicas para a organização dos Estados com o intuito de proteger a liberdade e a segurança individuais em face do poder político, tais como o estabelecimento de direitos, liberdades e garantias fundamentais, a separação (ou divisão) de poderes (ou funções) estatais[277] e o federalismo, entre outras (CANOTILHO, 2003). O estabelecimento, em favor dos indivíduos, de direitos e liberdades, considerados como verdadeiras normas jurídicas limitadoras do poder do monarca (ou do poder político em geral), tinha por objetivo proteger aqueles do arbítrio dos prejuízos que dele poderiam resultar, criando uma esfera de liberdade na qual o poder político não poderia se imiscuir.[278] As garantias fundamentais, por sua vez, muitas vezes chamadas de remédios constitucionais, consistem em mecanismos jurídicos de proteção dos direitos fundamentais, tais

[277] "A ideia de separação dos poderes vem, desde os séculos XVII e XVIII, em reacção contra o absolutismo monárquico e associada à filosofia política iluminista e liberal." (MIRANDA, 2004, p. 374).

[278] Os direitos e liberdades fundamentais, consistentes em imunidades, faculdades ou prerrogativas concedidas pela constituição em favor dos indivíduos, surgem inspirados na ideia jusnaturalista dos direitos naturais, direitos inatos titularizados pelo homem, sem se confundirem com estes (pois os direitos naturais são um conceito jusnaturalista, concebidos como existentes independentemente da ação humana, ao passo que os direitos e liberdades fundamentais são frutos da ação humana, constituindo direito positivo, sendo estabelecidos em constituições). Criam a esfera de liberdade que JELLINEK designa como *status negativus* ou *status libertatis,* compreendendo aspectos patrimoniais, liberdade ambulatória, liberdade de pensamento, de consciência, de crença, entre outras questões que tentam colocar a salvo da autoridade política (JELLINEK, 1912).

como ações judiciais e direito de petição, sendo essenciais para a proteção dos direitos que fossem ameaçados ou violados.[279]

O federalismo, por sua vez, foi adotado em alguns Estados, tais como a Suíça e os Estados Unidos da América, conforme estudado no capítulo anterior. É uma forma descentralizada de organização territorial do Estado, atendendo a várias possíveis finalidades, como já examinado, mas possui uma dimensão adicional: é considerado também como uma forma de separação ou divisão do poder do Estado, com vistas a limitar tal poder. Será analisado, nessa perspectiva, adiante, ainda neste capítulo.

A separação ou divisão dos poderes[280], por vezes dita separação ou divisão de funções[281], por sua vez, é a mais célebre técnica de limitação do poder pregada pelo constitucionalismo, com a finalidade de garantir o

---

[279] A relação entre direitos, liberdades e garantias é de acessoriedade ou instrumentalidade; direitos e liberdades são principais relativamente às garantias que lhes são acessórias. As garantias fundamentais consistem em mecanismos jurídicos (normalmente judiciais, mas nem sempre) de proteção daqueles direitos e liberdades; são instrumentos de proteção dos direitos e liberdades, de modo que ações constitucionais como o *habeas corpus* (garantia), por exemplo, constituem defesas contra ameaças ou lesões ilegais, abusivas ou arbitrárias à liberdade ambulatória, ou seja, à liberdade de ir, vir e permanecer (liberdade). Isso significa que a garantia só é útil com o objetivo de preservar o direito ou a liberdade, mas não no sentido de que seria menos importante, pois, na prática, direitos e liberdades sem garantias que assegurem seu cumprimento podem ser inúteis quando forem violados. Por isso mesmo, muitas vezes o constitucionalismo baseou-se na ideia de que onde há um direito, deve haver uma garantia (*where is a right, there is a remedy*).

[280] A terminologia é variável e controvertida, havendo quem prefira referir-se a separação de poderes ou divisão de poderes, ou a separação de funções ou divisão de funções. Os fundamentos são vários. Alguns sustentam, por exemplo, que sendo a soberania indivisível, seria impróprio falar em separação ou divisão de poderes. Tais discussões não parecem possuir relevância científica, no entanto. Adiante mencionaremos uma distinção terminológica sustentada por Ricardo GUASTINI (2001), que nos parece preferível, por ser relevante do ponto de vista científico.

[281] De acordo com MALBERG, "por funções estatais deve-se entender, em Direito Público, as diversas atividades do Estado, enquanto elas constituam manifestações diferentes, modos de exercício variado, do poder estatal." (MALBERG, 1920, p. 259).

indivíduo contra o arbítrio e o abuso de poder do soberano ou do Estado. Tal ideia, defendida pelos mais variados autores, tais como LOCKE, MONTESQUIEU e outros, em diferentes versões, era essencialmente anti-absolutista, pois se o absolutismo consistia na concentração de todos os poderes ou funções em um único órgão (o monarca), a separação dos poderes ou funções do Estado visava fundamentalmente pôr fim ao Estado absolutista, impedindo o monopólio do poder e assegurando, assim, a liberdade e a segurança dos indivíduos em diversas esferas da vida.[282]

Note-se que a descentralização ou desconcentração[283] do poder político levada a cabo pela técnica da separação dos poderes visava exatamente impedir um dos maiores males do absolutismo, a saber, a possibilidade de que a mesma autoridade que legislava e exercia as funções governamentais julgasse os litígios em torno de seus atos e aplicasse (ou deixasse de aplicar), ela mesma, a legislação que ela mesma criara, de acordo com conveniências e circunstâncias momentâneas. Uma das premissas da ideia de separação dos poderes é a de que todo aquele que

[282] Na clássica expressão de LOCKE, a vida, a liberdade e os bens seriam alguns dos aspectos fundamentalmente compreendidos como limites ao poder político.

[283] Aqui se está utilizando descentralização e desconcentração como sinônimos, embora se deva advertir que por vezes a doutrina faz distinções. Assim, BONAVIDES distingue descentralização (política) de poderes (tal como faz o federalismo) de desconcentração meramente administrativa (tal como ocorre no Estado unitário) (BONAVIDES, 2009). Do ponto de vista do Direito Administrativo, por outro lado, a doutrina costuma distinguir desconcentração administrativa (divisão de funções entre órgãos de um mesmo ente administrativo, sem criação de entes dotados de personalidade jurídica) de descentralização administrativa (descentralização por meio da criação de pessoas jurídicas auxiliares, como autarquias ou fundações públicas, por exemplo), originando a denominada Administração Pública indireta. (MELLO, 2014). Deve-se tomar cuidado, portanto, quanto ao sentido em que as expressões descentralização e desconcentração são utilizadas em diferentes contextos.

exerce poder tende a abusar dele, contexto no qual a separação de poderes traduz-se como a ideia de separar para reduzir o poder e tornar seu controle mais fácil, bem como em controlar o poder pelo poder.[284]

Um ponto fundamental, aqui, parece consistir na ideia de que ninguém pode ser juiz de sua própria causa, tal como sustentado por Edward COKE no famoso caso do Dr. Bonham (1610).[285] Sob o absolutismo, o monarca (por meio das cortes ou tribunais reais) era juiz nas causas em que ele próprio era parte, e nas quais a legalidade de ofensas por ele cometidas contra seus súditos era julgada, não havendo assim a possibilidade de julgamento imparcial. A separação dos poderes, portanto, com a atribuição da função jurisdicional a órgãos independentes, é pressuposto de várias ideias fundamentais ao Estado de direito, como o princípio da legalidade e o controle do Estado.

Outro ponto de vista doutrinário essencial para compreender a transição dos Estados absolutistas para o Estado constitucional e, com ela, a importância da separação dos poderes, é a doutrina de SIEYÈS, que

---

[284] Assim ensinava o próprio MONTESQUIEU: "para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite." (MONTESQUIEU, 2005, pp. 166-167).

[285] Nesse caso discutia-se precisamente se alguém poderia ser juiz de sua própria causa, ou seja, se uma autoridade poderia julgar caso em que era parte ou possuía interesse. O caso é complexo e possui diversos aspectos, mas esse é um dos aspectos centrais. HOBBES considera, na obra *De Cive* (1640) ser esta uma lei natural: "De acordo com este princípio fundamental, pelo qual o árbitro ou juiz é escolhido pelas partes divergentes a fim de determinar sua controvérsia, concluímos que o árbitro não pode ser uma das partes, pois é presumido que todo homem busque para si o que lhe é bom, e por acidente, e a fim de obter a paz, o que é justo; então que não seja capaz de observar a igualdade ordenada pela lei natural com a mesma exatidão que um terceiro. Consequentemente, o que contém a décima sexta lei de natureza é que, ninguém deve ser árbitro ou juiz em sua própria causa." (HOBBES, 2006, p. 39).

passou a distinguir entre poder constituinte e poderes constituídos. Tal doutrina passa a conceber o poder constituinte como político, incondicionado e ilimitado (por decorrer da própria soberania), consistindo no poder criador da constituição, do Estado e de seus órgãos. Sustenta, por outro lado, que os poderes constituídos (tais quais o legislativo, o executivo e o judiciário) seriam poderes jurídicos, condicionados e limitados pelo primeiro e por sua principal expressão, a constituição. Tal concepção ajudou a pôr fim à ideia de que o chefe de Estado seria o detentor da soberania e, portanto, gozaria de um poder político ilimitado, pois pregava que soberano seria apenas o poder constituinte, ao criar a constituição, sendo que todos os poderes por ela criados seriam constituídos e, portanto, limitados pela própria constituição.

Note-se que esta é outra concepção fundamentalmente anti-absolutista, pois põe fim à noção de que o chefe de Estado seja soberano e *legibus solutus*, revelando-se um pressuposto lógico da noção de Estado de direito ou *rule of law* (governo das leis), isto é, da submissão dos órgãos do Estado, inclusive do órgão máximo, ao direito (nomeadamente, à constituição e às leis), de modo que o princípio da legalidade é seu corolário ou consequência lógica.

A outorga ou promulgação[286] de Constituições que estabeleciam direitos e garantias, separavam os poderes e – às vezes – estabeleciam o federalismo pôs fim, portanto, aos antigos Estados absolutistas, criando

[286] Diz-se outorgada a constituição instituída pelo próprio governante, sem participação popular. Diz-se promulgada a constituição criada com participação popular, por meio de eleições para assembleia ou convenção constituinte, notadamente.

os Estados liberais ou Estados constitucionais. Nesses Estados, como já visto, idealmente todos os poderes são considerados limitados pelos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição em favor dos indivíduos, e diferentes poderes ou funções do Estado (legislativa, executiva, judiciária) seriam atribuídos a órgãos diversos e independentes[287] uns dos outros, o que possibilitaria que os poderes se controlem e contrabalanceiem reciprocamente. Esta é a noção mais rudimentar de separação ou divisão de poderes, que merece vários reparos, como se verá. Não obstante, a ideia de separação dos poderes foi amplamente difundida e, em alguma de suas diversas variantes, adotada por inúmeros Estados ao redor de todo o mundo após as revoluções liberais.[288]

---

[287] A independência (relativa) dos poderes (em sentido formal) é essencial ao constitucionalismo e liberalismo político, pois sob o absolutismo o monarca, reunindo as funções legislativas, executivas e judiciais intervinha no funcionamento dos órgãos colegiados eventualmente existentes (como Cortes ou Estados gerais) e na função judiciária (PIZZORUSSO, 1998, p. 2002). Sob tal sistema o monarca "podia abster-se de convocar as assembleias parlamentares de tipo medieval em que se reuniam os representantes da nobreza, do clero e do terceiro estado (como ocorreu na França, onde os 'estados gerais' não foram mais convocados de 1614 a 1789) e de resto (exceção feita apenas à Inglaterra) mesmo quando este tipo de assembleias exercia um papel maior elas ocupavam-se quase exclusivamente de contribuições financeiras ou de auxílios militares dos quais o monarca tivesse necessidade." PIZZORUSSO, 1998, p. 202.

[288] É importante ressalvar que nem todos os Estados adotaram a ideia de separação de poderes. Os regimes socialistas rejeitaram a noção, considerando-a burguesa, afirmando o princípio contraposto da unicidade do poder, segundo o qual todo o poder caberia aos *soviets*, assembleias de camponeses e operários. (MIRANDA, 2003; CAETANO, 2009). No campo da Filosofia Política, ROUSSEAU era igualmente refratário à ideia de diversos poderes iguais entre si, afirmando o primado da soberania popular una e indivisível, fundamento único da vontade geral e da restrição da liberdade natural em seu pensamento. As concepções sobre o tema variam amplamente na Filosofia Política: "as grandes divergências políticas modernas radicam todas no contraste entre MONTESQUIEU e ROUSSEAU. ROUSSEAU claramente vem opor-se à separação dos poderes. ROUSSEAU admite uma distinção de funções – legislativa e executiva. Mas

Tendo em vista que a concentração de poderes é considerada perigosa para a liberdade política e para a segurança dos cidadãos do ponto de vista do liberalismo político, como visto, concebeu-se, a partir da obra de MONTESQUIEU e outros pensadores políticos, a ideia de separação ou divisão dos poderes.[289] Reencontramos, aqui, a ideia de desconcentração ou descentralização do poder com a qual nos deparamos ao tratar da forma de Estado, mas em uma perspectiva não-territorial. Trata-se da ideia de uma separação por funções – ou separação funcional – isto é, consiste, em sua concepção mais simples, em atribuir a função legislativa, a função executiva e a função judiciária a órgãos estatais diversos e independentes (GUASTINI, 2001). Sua finalidade primordial é evidente: impedir que quem legisla aplique a lei ou julgue litígios; impedir que quem governa legisle ou julgue; e impedir que quem julga legisle ou governa.[290]

Desse modo, cada um dos "poderes" (entendidos como conjuntos de órgãos estatais independentes) [291] – Poder Legislativo, Poder Executivo

---

considera que a função legislativa é a única que é soberana, ao passo que a função executiva é uma função intermediária, não soberana, que não tem nenhuma virtualidade de limitar o poder legislativo. Para MONTESQUIEU o poder legislativo deve ser limitado pelo executivo e vice-versa. Para ROUSSEAU, pelo contrário, o único poder soberano é o poder legislativo." (MIRANDA, 2004, p. 379).

289 MONTESQUIEU não é o primeiro autor a defender algum tipo de separação ou divisão de poderes ou funções do Estado, mas sua obra e a terminologia por ele adotada foram as mais influentes.

290 Como ensinava o próprio ROUSSEAU, "Não é bom que aquele que faz as leis as execute, e nem que o corpo do povo desvie a atenção dos problemas gerais, para dá-la a objetos particulares." (ROUSSEAU, 2008, p. 91).

291 Como ensina Marcello CAETANO, a expressão poderes do Estado possui duas acepções, podendo significar tanto as diferentes faculdades de agir decorrentes da soberania quanto os diferentes conjuntos de órgãos que exercem tais faculdades. Trata-se, respectivamente, do poder em sentido material (função estatal) e do poder em sentido

e Poder Judiciário – deteria apenas uma parcela do poder, uma fração menor do que aquele bloco monolítico de poder concentrado anteriormente nas mãos dos monarcas absolutos, o que seria benéfico para o indivíduo, sua liberdade e seus bens, pois se o governante violasse seus direitos, aquele poderia recorrer a um judiciário independente e ter seus direitos restabelecidos. Além disso, o órgão legislativo controlaria o governo, na medida em que foi se afirmando o princípio da legalidade, pois o poder executivo somente não poderia jamais fazer o que as leis vedassem.[292] Note-se que uma das noções subjacentes à separação ou divisão dos poderes, além da ideia de impedir o arbítrio na aplicação ou não-aplicação da lei, é a de limitação do poder pelo poder, ou o controle do poder pelo poder, além da ideia básica de que um poder menor é preferível a um poder demasiadamente extenso.

Uma consequência importantíssima da concepção clássica de separação de poderes consistiria na distinção entre produção e aplicação da lei ou do direito, uma vez que se baseava na ideia de que o legislativo produziria o direito, por meio da atividade legislativa, criando normas gerais e abstratas, e que o judiciário e o executivo não criariam qualquer direito, mas simplesmente aplicariam o direito criado pelo legislativo. Tal concepção é fundamental para o advento da ideia de Estado de direito, cuja consequência necessária é o postulado da legalidade, que somente faz

formal (conjunto de órgãos denominado legislativo, executivo ou judiciário) (CAETANO, 2009, p. 199).

[292] Nota-se, aqui, uma espécie de ideia de duplo controle do governo ou executivo, prévio (político) e posterior (judicial): o legislador limitaria o executivo previamente, ao estabelecer as condutas vedadas, e o judiciário realizaria um controle posterior, ao evitar que o executivo violasse a legalidade.

sentido em ambiente de separação de poderes (pois pressupõe que o legislador e o executor da lei sejam distintos).[293]

A doutrina mais difundida da divisão dos poderes é a da tripartição dos poderes, dividindo-os em Legislativo, Executivo e Judiciário, adotando-se a terminologia proposta por MONTESQUIEU[294], embora a concepção do mesmo como um todo, baseada na ideia de atribuição das três funções estatais a órgãos distintos e independentes, livres da

[293] É evidente que a criação e a aplicação do direito são muito mais complexas do que isso, o que é demonstrado na Teoria do Direito por inúmeros autores, de KELSEN e HART a RAZ, MACCORMICK e TAMAYO Y SALMORÁN. De modo geral, não se crê mais na divisão estanque de criação e aplicação, embora autores como MACCORMICK insistam na importância da ideia de atividades de precípua criação e atividades de precípua aplicação do direito. Não é possível, no entanto, entrar aqui em tal temática. Registre-se apenas que KELSEN já reconhecia o problema: "As funções atribuídas ao Estado dividem-se, segundo a tradicional teoria do Estado, em três categorias: legislação, administração (incluindo a governação) e jurisdição." (KELSEN, 2003, p. 325). E, em outra obra: "O conceito de 'separação de poderes' designa um princípio de organização política. Ele pressupõe que os chamados três poderes podem ser determinados como três funções distintas e coordenadas do Estado, e que é possível definir fronteiras separando cada uma dessas três funções. No entanto, essa pressuposição não é sustentada pelos fatos. Como vimos, não há três mas duas funções básicas do Estado: a criação e a aplicação do direito, e essas funções são infra e supra-ordenadas. Além disso, não é possível definir fronteiras separando essas funções entre si, já que a distinção entre criação e aplicação de Direito (...) tem apenas um caráter relativo, a maioria dos atos do Estado sendo, ao mesmo tempo, atos criadores e aplicadores de Direito." (KELSEN, 2005, pp. 385-386).

[294] LOCKE, por exemplo, falava em um poder legislativo, um poder executivo e um poder federativo: "Quem tem a tarefa de definir o modo com que se deverá utilizar a força na comunidade para a preservação dela própria e dos seus membros é o legislativo. (...) Todavia, como mesmo as leis elaboradas rapidamente e em prazo curto têm validade permanente e duradoura, precisando de execução e assistência constante, torna-se necessária a existência de um poder também permanente que execute as leis em vigor. E assim os poderes legislativo e executivo são frequentemente separados." E, mais adiante: "Aí está, pois, a base do poder de guerra e de paz, de fazer ou desfazer ligas e alianças, e todas as transações com as pessoas e comunidades estranhas à sociedade; podemos chamar a isso de poder 'federativo', se quiserem." (LOCKE, 2002, pp. 98-99).

interferência uns dos outros, seja hoje reconhecida como demasiadamente idealista, tendo se revelado de difícil aplicação prática.[295]

Há que se ressalvar a existência de diversas outras concepções rivais de separação dos poderes[296], tanto por parte de filósofos quanto em termos de instituições concretas. No campo da Filosofia Política encontram-se concepções baseadas na divisão entre dois ou três poderes (ROUSSEAU de um lado, LOCKE, MONTESQUIEU e KANT[297], de outro), ou mesmo quatro (CONSTANT), assim como baseadas na igualdade e independência ou na supremacia de um poder sobre outro (MONTESQUIEU de um lado, ROUSSEAU de outro). Além disso, algumas concepções partem da premissa da separação estrita de poderes, outra em uma separação mais fluida (*checks and balances*), como se verá (MIRANDA, 2004).

Encontram-se variações na terminologia também, como não poderia deixar de ser. LOCKE sustentava uma concepção que distinguia os poderes em legislativo, executivo e federativo. MONTESQUIEU em poder legislativo, executivo e judiciário. (MIRANDA, 2004).

---

295 Algumas constituições tentaram realizar na prática uma estrita separação de poderes inspirada no pensamento de MONTESQUIEU, separando estritamente os poderes e prevendo detalhadamente as competências de cada um deles, para evitar conflitos, invasões e usurpações de competência. Tais intentos, no entanto, fracassaram na prática. O exemplo histórico mais célebre é o da longa e analítica Constituição francesa de 1795. CAETANO, 2009; MIRANDA, 2003.

296 A versão francesa é distinta das concepções inglesa e americana, e tende a separar estritamente as autoridades de acordo com as funções clássicas do Estado, tal como fez a Constituição francesa de 1791 (CAETANO, 2009, p. 196).

297 "Cada cidade encerra em si três *poderes*, isto é, a vontade universalmente conjunta em uma tríplice pessoa (*trias politica*): o *poder soberano* (*soberania*) na pessoa do legislador, o *poder executivo* (segundo a lei) na pessoa do governo, e o *poder judicial* (como reconhecimento do que pertence a cada qual segundo a lei) na pessoa do juiz (*potestas legislatoria, rectoria e judiciaria*)." (KANT, 1962, p. 162)

Com base no pensamento de Benjamin CONSTANT, por exemplo, foi elaborada uma versão diferente de separação de poderes, como é sabido, acrescentando aos três poderes concebidos por MONTESQUIEU um quarto poder, chamado Poder Neutro ou Poder Moderador, que seria atribuído ao monarca e cuja função seria evitar conflitos e promover a harmonia entre os demais poderes (MIRANDA, 2004). Na prática, sabidamente o Poder Moderador nada mais era do que um expediente para permitir que o monarca interviesse no âmbito dos outros poderes, possibilitando assim um desequilíbrio de poder em favor dos monarcas, a despeito da adoção formal de uma separação de poderes (BONAVIDES, 2009).[298]

Além disso, após o surgimento dos Estados Unidos da América e com sua constituição de 1787, afirma-se uma concepção importantíssima de separação dos poderes, diversa da sustentada por MONTESQUIEU, amplamente difundida sob a expressão de sistema de *checks and balances*, ou freios e contrapesos.[299] Dada a difícil consecução da separação estrita de poderes, surgiram sistemas como o norte-americano, como ensina Marcello CAETANO:

> "(...) o célebre sistema dos 'freios e contrapesos' – *checks and balances* – que JEFFERSON definiu como aquele em que 'os poderes estão de tal forma repartidos e equilibrados entre os diferentes órgãos que nenhum pode

[298] Tal versão da separação dos poderes foi adotada no Brasil, sob a constituição imperial de 1824, assim como sob a constituição portuguesa de 1826.

[299] Observa BARTHÉLEMY que "a ideia de separação dos poderes assume na linguagem política americana um aspecto mecânico; é o sistema de freios e contrapesos. É a ideia de Montesquieu sob outro aspecto; é necessário que haja um conjunto de freios e contrapesos, que impeçam um poder de tornar-se predominante e, tornando-se predominante, de tornar-se despótico." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 76).

> ultrapassar os limites estabelecidos pela Constituição sem ser eficazmente detido e contido pelos outros'. Isto é: em vez de confiarem cada função a seu órgão especializado, os autores da Constituição americana fraccionaram as funções, e estabeleceram a colaboração forçada de vários órgãos no exercício de cada uma. E isto, repete-se, sempre como mero processo técnico de evitar o despotismo, limitar a autoridade e garantir as liberdades individuais e não em homenagem a qualquer teoria abstracta." (CAETANO, 2009, p. 195).

Como se vê, a concepção norte-americana retém das concepções de MONTESQUIEU a ideia de controlar o poder pelo poder para evitar seu abuso, mas renuncia à divisão estrita de funções com atribuição a órgãos independentes e especializados funcionalmente. Trata-se de um sistema real e não de uma concepção ideal, no qual diferentes conjuntos de órgãos integrantes dos chamados "poderes" (poder sem sentido formal), tradicionalmente denominados de legislativo, executivo e judiciário, exercem funções típicas e atípicas, e interferem uns nas esferas dos demais, dentro de certos limites, como modo de controle e equilíbrio recíprocos. Em tal versão da separação ou divisão de poderes, os poderes não podem ser concebidos como separados de maneira estanque e absoluta, mas compreendidos como inseridos em um complexo de mecanismos de controle recíproco. Devem, ainda, ser compreendidos não mais como órgãos especializados apenas em determinada função estatal, mas como sendo dotados de funções típicas e atípicas.

Desse modo, embora em princípio as funções típicas do Poder Legislativo sejam legislar e fiscalizar, excepcionalmente pode ser necessário atribuir-lhe a função atípica de administrar ou julgar. Do mesmo modo, embora em princípio a função típica do Poder Judiciário seja julgar os litígios, excepcionalmente podem ser conferidas ao mesmo

funções atípicas de administração ou legislação e, da mesma maneira, embora ao Poder Executivo caiba, tipicamente, administrar e governar, pode eventualmente exercer funções atípicas de legislação ou julgamento.

Os exemplos históricos são amplamente conhecidos e numerosos. Assim, o veto executivo ou presidencial é clara interferência do Poder Executivo na atividade tipicamente legislativa, do mesmo modo que o julgamento do Presidente da República pelo Senado em processos de *impeachment* é, ao mesmo tempo, clara função de julgamento atribuída ao legislativo, além de ser mecanismo de controle do executivo pelo legislativo. A possibilidade de edição de normas gerais e abstratas pelo executivo, ainda que restrita a situações excepcionais ou com vigência temporária – os exemplos seriam os decretos, as *executive orders* ou as medidas provisórias, por exemplo –, é clara função legislativa atípica, atribuída ao executivo.[300]

Como se percebe, longe de constituir um sistema de estrita separação de poderes ou funções, por meio de sua atribuição, com exclusividade (ou especialização funcional), a determinados órgãos, os sistemas atuais de divisão de poderes constituem muito mais sistemas que distribuem parcelas das funções (ou poderes) estatais para distintos órgãos, sem especialização funcional. Ou seja, não existe um órgão especializado, com exclusividade, no exercício da atividade legislativa, mas esta função estatal (legislativa) é distribuída, em diferentes graus, entre os

[300] Vários outros exemplos são possíveis, tais como a organização e execução das eleições pelo Poder Judiciário (função claramente executiva), aprovação do Senado de autoridades nomeadas pelo executivo, o controle de constitucionalidade das leis pelo judiciário, pelo qual o judiciário interfere na atividade legislativa, entre outras.

diversos órgãos integrantes dos diversos poderes. Da mesma forma, não existem órgãos especializados, com exclusividade, no exercício da função executiva ou da função administrativa, sendo estas distribuídas, em diferentes graus, entre os diversos órgãos integrantes dos diversos poderes. O mesmo poderia ser dito relativamente ao poder judiciário, guardadas certas proporções (pois aqui parece haver uma tendência um pouco maior à especialização funcional).

6.3. Sistemas de separação de poderes e de divisão de poderes

É com base na constatação de que os sistemas políticos concretos tender a distribuir os poderes ou funções estatais entre diferentes conjuntos de órgãos sem especialização funcional que Ricardo GUASTINI (2001) propõe que tais sistemas caracterizam-se como sistemas de divisão de poderes e não se separação de poderes, levando em conta, ainda, a presença ou ausência de especialização funcional combinada com a presença ou ausência de independência recíproca entre os órgãos estatais.

Como se percebe, para o constitucionalista italiano haveria conceitualmente dois tipos de sistemas políticos quanto ao particular: sistemas de *separação de poderes*, caracterizados pela distribuição dos poderes ou funções estatais entre órgãos independentes com especialização funcional, tal como concebido idealmente por MONTESQUIEU; e sistemas de *divisão de poderes*, caracterizados pela distribuição dos poderes ou funções estatais entre órgãos sem especialização funcional e

relativamente dependentes. Nesses sistemas, a função legislativa estaria distribuída entre os órgãos integrantes dos poderes legislativo, executivo e judiciário, em diferentes proporções; a função executiva igualmente estaria distribuída ou dividida entre os mesmos órgãos, o mesmo ocorrendo, em certa medida, com a função judicial. Como ensina GUASTINI,

> "Em sentido estrito, o modelo da separação dos poderes resulta da combinação de dois princípios: o primeiro atende à distribuição das funções estatais; o segundo, às relações entre os órgãos competentes para exercê-las. Os princípios em questão são: 1) o princípio da especialização das funções, e 2) o princípio da independência recíproca dos órgãos. Em outras palavras, 'separar' significa especialização quando se refere às funções; significa outorgar independência recíproca quando se refere aos órgãos." (GUASTINI, 2001, p. 64).

E, mais adiante, explica o autor italiano sua concepção do modelo que denomina de divisão do poder:

> "Isso que chamo de 'divisão do poder' é aquela técnica de organização constitucional que é normalmente conhecida com o nome de *checks and balances*: freios (ou controles) e contrapesos. Este modelo de organização constitucional exclui tanto a especialização da função executiva quanto a especialização plena e total da função legislativa, e ainda a independência recíproca entre Executivo e Legislativo." (GUASTINI, 2001, p. 66).[301]

[301] Prossegue o autor, aclarando seu pensamento sobre tal modelo: "1. Em primeiro lugar, o poder político deve estar dividido entre vários órgãos, de tal forma que nenhum possa exercer o poder político em seu interesse próprio. 2. Ademais, qualquer função estatal já não deve ser especializada, mas distribuída entre uma pluralidade de órgãos, de tal forma que a ação de cada um dos órgãos possa ser, se for o caso, impedida pela ação do outro; 3. Portanto, os diversos órgãos do Estado – longe de serem reciprocamente independentes – deverão, contrariamente, dispor de poderes de controle e de influência recíprocos." (GUASTINI, 2001, pp. 66-67). Há que se observar que os modelos propostos pelo autor, embora funcionais, são tipos ideais. Assim, o grau de independência (ou interdependência) entre os poderes (em sentido formal) será variável conforme se trate de um sistema de governo presidencialista, parlamentarista ou outro

Devido à sua capacidade explicativa, é de se adotar a terminologia proposta por GUASTINI[302], preferindo-se falar em sistemas de divisão de poderes (ou divisão de funções) preferivelmente a sistemas de separação de poderes (ou separação de funções), pois os sistemas políticos contemporâneos que adotam tal técnica de organização do poder não se caracterizam pela especialização funcional, mas pela distribuição não especializada de parcelas do poder ou funções estatais entre os diversos órgãos (embora, por tradição, estes sejam frequentemente denominados de poderes legislativo, executivo e judiciário).[303]

(como semipresidencialista ou diretorial, por exemplo). Isso será retomado no capítulo seguinte, dedicado à Teoria do Governo.

302 Outros autores corroboram a visão de GUASTINI, como é o caso de Marcello CAETANO, embora sem adotar a mesma terminologia: "Podemos assim distinguir dois tipos de divisão de poderes: umas vezes exige-se a colaboração de diversos órgãos para que uma função possa ser exercida; outras permite-se a vários órgãos que, cada um de per si, pratique os actos próprios na mesma função. No primeiro caso teremos aquilo a que se pode chamar *divisão de poderes com cooperação* (forçada) dos diversos órgãos, no segundo verificar-se-á uma *divisão de poderes com concorrência* dos vários órgãos." (CAETANO, 2009, p. 203)." Embora CAETANO não fale na interdependência, percebe-se que o que este autor chama de divisão de poderes com cooperação forçada parece corresponder claramente ao sistema de divisão de poderes na terminologia de GUASTINI, e que o que o autor português chama de divisão de poderes com concorrência parece corresponder ao modelo de separação de poderes na terminologia do autor italiano.

303 Ressalve-se que a classificação de GUASTINI considera apenas as relações entre poder legislativo e executivo, embora aqui se acrescente a posição do poder judiciário. Conforme se adote o entendimento do autor italiano, a temática dos modelos de separação ou divisão aproxima-se muito da temática do sistema de governo. Na medida em que se inclua o judiciário, além do sistema de governo há que se levar em consideração o sistema jurídico e o sistema judicial e, mais especificamente, tratar-se de sistema de *Common Law* ou de direito neorromanista, bem como tratar-se de sistema de controle judicial da administração pública (modelo anglo-americano) ou de contencioso administrativo (modelo francês) e, ainda, haver ou não controle judicial de constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, como se verá adiante.

De todo modo, ressalve-se que a forma como as parcelas de poder ou funções estatais são distribuídas ou divididas entre os órgãos do Estado varia significativamente entre os diversos sistemas, a depender de diversos fatores, sendo dois deles preponderantes: o sistema de governo e o sistema judicial. Assim, o modo e o grau em que as funções estatais serão divididas variará significativamente na medida em que um Estado adote o sistema presidencialista ou o sistema parlamentarista de governo, ou sistemas intermediários (pois, como se verá no próximo capítulo, o grau de interdependência dos órgãos do legislativo e do executivo é muito diferente em diferentes sistemas de governo).

Variará também conforme um Estado adote um sistema de controle jurisdicional da administração pública (em que órgãos do judiciário podem julgar a legalidade dos atos da administração pública em geral e dos órgãos do executivo em particular) ou o sistema do contencioso administrativo (em que serão tribunais administrativos, e não órgãos do judiciário, que julgarão a legalidade dos atos da administração). Do mesmo modo, variará conforme exista ou não controle de constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, e conforme este controle seja conferido a órgãos judiciais, políticos ou mistos.[304]

De todo modo, a constatação de GUASTINI se mantém válida, a despeito dessas variações: os sistemas políticos contemporâneos revelam-se sistemas de divisão de poderes (sem especialização funcional) e não

[304] Estes temas serão oportunamente explorados, sendo a temática dos sistemas de governo objeto do próximo capítulo, e a temática do sistema judicial objeto de capítulo a ser acrescentado à obra em futuras edições.

sistemas de divisão de poderes (com especialização funcional). Nesse mesmo sentido já era o ensinamento de KELSEN:

> "Assim, não se pode falar de uma separação entre a legislação e as outras funções do Estado no sentido de que o chamado órgão 'legislativo' – excluindo os chamados órgãos 'executivo' e 'judiciário' – seria, sozinho, competente para exercer essa função. A aparência de tal separação existe porque apenas as normas gerais criadas pelo 'órgão' legislativo são designadas como leis (*leges*). Mesmo quando a constituição sustenta expressamente o princípio da separação de poderes, a função legislativa – uma mesma função, e não duas funções diferentes – é distribuída entre vários órgãos, mas apenas a um deles é dado o nome de órgão 'legislativo'. Esse órgão nunca tem um monopólio da criação de normas gerais, mas, quando muito, uma determinada posição favorecida, tal como a previamente caracterizada. A sua designação como órgão legislativo é tão mais justificada quanto maior for a parte que ele possui na criação de normas gerais." (KELSEN, 2005, p. 390).

Ressalte-se, por fim, que embora se admitam amplamente na atualidade os sistemas de divisão (e não separação) de poderes, caracterizados pelo controle e interferência recíprocos e pelas funções atípicas (tal como ocorre no sistema de *checks and balances*), parece ser fator de extrema relevância que no arranjo institucional dos poderes e na atribuição de funções atípicas e de controle não exista a possibilidade de um dos poderes dominar os demais, assim como a existência de mecanismos que impeçam o abuso de funções atípicas, sob pena de descaracterizar-se o sistema de divisão de poderes, manifestando-se um sistema de concentração de poder, a despeito da existência de divisão de poderes do ponto de vista formal.

O fenômeno que se acaba de examinar, caracterizando-se os sistemas políticos atuais como sistemas de divisão e não de separação de

poderes, dada a proliferação dos mecanismos de controle e interferência recíprocos, e, ainda, de funções atípicas, permite compreender a distinção entre poderes materiais e poderes formais do Estado.

As mudanças que acometeram a ideia de separação de poderes entre os séculos XIX e XX transformaram a importância e o significado da mesma como técnica de limitação do poder político Segundo Marcello CAETANO, a decadência da noção de separação dos poderes já se iniciara no século XIX, com a substituição do conceito material de poderes (i.e., poderes definidos pelas funções estatais a que se referem, a ideia-chave do modelo de separação de que fala GUASTINI) por um conceito formal de poderes (CAETANO, 2009, p. 204).

Assim se no alvorecer da noção de separação de poderes o poder legislativo corresponderia à função de legislar, o poder executivo à função executiva ou governativa e o poder judicial à função homônima (conceito material), como visto, paulatinamente isso foi sendo desmentido na prática, passando o legislativo a editar atos formalmente legais, mas sem substância legislativa (atos materialmente administrativos ou judiciais editados sob a forma de lei). Do mesmo logo, ao longo do tempo, o executivo passou a editar atos materialmente legislativos, e assim sucessivamente.

Por isso mesmo Marcello CAETANO chama a atenção para os dois sentidos já referidos de poder:

> "(...) a expressão poderes do Estado é empregada em dois sentidos: umas vezes os autores e as leis referem-se *às diversas faculdades de agir* contidas no poder político; outras querem significar os *sistemas de órgãos* pelos quais se

> encontra dividido o exercício das formas de autoridade política." (CAETANO, 2009, pp. 199-200).[305]

Diante da preponderância, na atualidade, dos sistemas de divisão de poderes (na terminologia de GUASTINI), há que se observar que normalmente, utiliza-se a expressão poder do Estado em sentido formal, e não em sentido material, portanto, significando conjuntos ou sistemas de órgãos do Estado simplesmente (CAETANO, 2009).

Uma nota adicional se impõe antes de concluir o presente tópico. A relação entre os poderes em sistemas de divisão pode ser de coordenação ou de subordinação, podendo-se falar, respectivamente, em divisão de poderes simétrica no primeiro caso e assimétrica no segundo. Embora em geral esteja pressuposto na ideia de divisão de poderes que os mesmos sejam iguais entre si, há autores (e ROUSSEAU é o principal) que concebem relações de subordinação entre poderes em suas teorias de divisão ou separação. Assim, mencionado autor, por exemplo, embora reconheça a divisão entre legislativo e executivo, considera o último um poder subordinado (executor), concebendo o legislativo, detentor da soberania, como um poder superior, em concepção de divisão de poderes claramente assimétrica.

Examinada tal temática, dentro dos limites de espaço do presente curso, resta analisar ainda dois tópicos complementares mas que nos

[305] O autor distingue, então, como expressões do poder em sentido material (faculdades) o poder constituinte e o poder governativo, dividindo este nos poderes legislativo, executivo e judiciário (CAETANO, 2009, p. 200). Como ensina CAETANO, "(...) não há hoje, em muitos países do mundo, correspondência entre os órgãos da soberania instituídos constitucionalmente e as funções do Estado que a teoria define, e que um órgão da soberania pode ter incluídas na sua competência atribuições relativas a diversas funções jurídicas do Estado." (CAETANO, 2009, p. 203)."

parecem essenciais no trato da temática, quais sejam, a aplicação do princípio de divisão do poder no âmbito dos próprios poderes em sentido formal (Legislativo, Executivo e Judiciário) e, ainda, o federalismo concebido como divisão "vertical" do poder. Adicionalmente, se fará brevíssima menção a um fenômeno conexo ao dos poderes do Estado em sentido formal, a saber, a dos denominados órgãos constitucionais autônomos.

6.4. Aplicação do princípio da divisão do poder no âmbito de cada um dos poderes do Estado

A desconcentração de poder inspira-se no princípio da divisão do poder como remédio ao despotismo e como fórmula pragmática contra o absolutismo, inspirada em ideais individualistas e liberais, como visto. No entanto, normalmente é estudada apenas para explicar a distribuição de diferentes parcelas do poder estatal entre diferentes conjuntos ou sistemas de órgãos tradicionalmente denominados de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, como visto (poderes do Estado em sentido formal), em sistemas que podem ser genericamente denominados de divisão de poderes (e não de separação de poderes), como visto.

Ocorre que o mesmo princípio da divisão do poder que origina tais poderes do Estado em sentido formal pode ser aplicado no âmbito de cada um dos poderes, ou seja, na conformação dos próprios órgãos que compõe o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Este

tema é merecedor de atenção, pelo que o examinaremos no presente tópico.

Na criação de órgãos estatais duas opções fundamentais são possíveis, a saber, a monocracia ou a colegialidade. Ou seja, os diversos órgãos do Estado, concebidos como centros de formação e manifestação da vontade do Estado, ou são monocráticos, isto é, dotados de um único titular, ou são colegiados, isto é, dotados de diversos titulares. São exemplos dos primeiros os monarcas, presidentes ou governadores; são exemplos dos segundos os parlamentos, as assembleias e os congressos. O princípio monocrático conduz, intuitivamente, a uma concentração de poder, o princípio da colegialidade, a uma desconcentração do poder. Cabe aplicar tais ideias, portanto, aos poderes do Estado.

Nos Estados contemporâneos a tendência predominante é a de que os órgãos do Poder Legislativo sejam colegiados, sendo exercidos por órgãos denominados de parlamentos ou congressos (embora outros nomes também ocorram, como assembleias e similares), compostos por diversos titulares (deputados, representantes, senadores[306], entre outros),

[306] Estes representantes, nos órgãos legislativos contemporâneos, geralmente são eleitos por voto popular, direto ou indireto, embora haja exceções, como cargos hereditários, principalmente na Câmara Alta de certas monarquias (*House of Lords*, no Reino Unido, por exemplo). Os sistemas eleitorais podem variar bastante, abrangendo sufrágio universal ou restrito, sistemas majoritários ou proporcionais, ou combinações de ambos, como se examinará no capítulo dedicado ao tema. Os membros do órgão legislativo, genericamente designados de parlamentares, normalmente contam com uma série de imunidades e prerrogativas que visam permitir que exerçam suas funções de fiscalização, controle e legislação com independência, desembaraço e sem temor. Assim, é comum serem estabelecidas pelas constituições ou pela legislação diversas imunidades formais (notadamente autorização para instauração de processo e foro por prerrogativa de função ou privilegiado) e diversas imunidades materiais (irresponsabilidade civil, penal e administrativa, em diversos graus).

cujo número pode ser bastante variável (normalmente algumas centenas, tratando-se de órgãos nacionais). A despeito de ser normalmente composto por órgãos colegiados, no âmbito do legislativo duas técnicas organizativas básicas são possíveis: a concentração ou a desconcentração do poder. A primeira conduz a um sistema denominado unicameralismo; a segunda, ao denominado bicameralismo ou, mais raramente, ao pluricameralismo.

Como o próprio nome está a indicar, os órgãos colegiados integrantes do poder legislativo em sistemas unicamerais são constituídos por uma única câmara ou casa legislativa[307], isto é, um único órgão colegiado, uma assembleia única, que exerce as competências atribuídas ao legislativo pela constituição. Em sistemas unicamerais, portanto, não há divisão do órgão legislativo em órgãos fracionários menores, funcionando aquele como um único órgão (pelo menos no que diz respeito às principais matérias).[308] Assim, as deliberações do parlamento ou congresso serão votadas neste único órgão, em sua formulação colegiada, como as leis ou moções de censura, por exemplo, sendo tal órgão normalmente

[307] Nos sistemas políticos contemporâneos o unicameralismo é de ocorrência mais rara do que o bicameralismo. São exemplos de Estados que adotam o unicameralismo China, Cuba, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Israel, Noruega, Portugal e Suécia. Na América do Sul, Peru e Venezuela. Os órgãos legislativos nesses casos são comumente denominados de Assembleias Nacionais ou Parlamentos (mas há que se ter cuidado, pois por vezes a denominação é utilizada para designar uma das casas do parlamento bicameral, tal como ocorre na França).

[308] É claro que mesmo em sistemas unicamerais poderá haver e comumente há órgãos menores, como as comissões parlamentares, que podem ter diversas atribuições e grande importância. Mas o órgão legislativo, como um todo, não é dividido em dois ou mais órgãos principais.

integrado por deputados ou representantes eleitos por sufrágio universal.[309]

Contrariamente, o bicameralismo, como o próprio nome indica, consiste na técnica de organização do legislativo que divide este em duas câmaras ou casas, entre os quais distribui as atribuições conferidas pela constituição ao legislativo.[310] Algumas das competências constitucionais do Poder Legislativo poderão ser atribuídas ao órgão legislativo em conjunto, sendo necessária para a deliberação, neste caso, a aprovação por ambas as câmaras ou casas; outras poderão ser atribuídas a cada uma das câmaras ou casas do legislativo separadamente, hipótese na qual a deliberação não será conjunta, e assim sucessivamente.[311]

Nos sistemas bicamerais a composição das câmaras pode variar amplamente em termos de número de integrantes (normalmente uma é mais numerosa), sistema eleitoral (podendo uma ser eleita por um sistema proporcional e outra pelo majoritário, por exemplo, ou uma ser composta por eleição e outra por outros critérios, como nobreza ou hereditariedade), duração dos mandatos (sendo comum que em uma das

309 "Hoje em dia, quando existe uma só assembleia política os seus membros são quase sempre designados mediante sufrágio universal e o mesmo acontece na primeira câmara dos sistemas bicamerais." (CAETANO, 2009, p. 230).

310 São exemplos correntes o inglês (Parlamento dividido em casa dos nobres – *House of Lords* – e casa dos plebeus – *House of Commons*) e o norte-americano (Congresso dividido em casa dos representantes (deputados) e Senado Federal. O bicameralismo é amplamente difundido, sendo adotado em países como a Alemanha, a França, a Itália e o Brasil. Os sistemas bicamerais são predominantes no mundo, os sistemas unicamerais são recessivos.

311 As deliberações, naturalmente, poderão ser por maioria simples, absoluta ou por maiorias qualificadas, conforme cada caso e conforme disponha a constituição, a legislação ou os regimentos internos do Poder Legislativo. Igualmente o voto dos parlamentares poderá ser aberto ou secreto, entre outras questões.

casas o mandato seja mais longo ou mesmo vitalício), entre outros aspectos. Ensina CAETANO que "(...) havendo duas câmaras tudo aconselha a que a segunda tenha origem e estrutura diferentes da primeira, de modo a completar, corrigir ou corroborar autorizadamente o trabalho dela." (2009, p. 230).[312]

Particularmente importante é a situação de poder relativo das casas, podendo ambas terem aproximadamente o mesmo grau de poder, caracterizando o denominado bicameralismo perfeito ou simétrico, ou, contrariamente, possuírem graus diferentes de poder, uma sendo mais poderosa do que a outra, o que pode ocorrer em diferentes graus, caracterizando o denominado bicameralismo imperfeito ou assimétrico. Como ensina CAETANO,

---

[312] Existiram historicamente diversas formas de composição do órgão, tais como designação vitalícia por hereditariamente (os pares da Câmara dos Lordes britânica), nomeação vitalícia pelo rei (Reino da Itália) (CAETANO, 2009, pp. 230-231), eleição pelos legislativos estaduais ou por eleição direta (EUA antes e depois da aprovação da 17ª Emenda, em 1913) para mandato temporário, entre outras soluções. "Nos países democráticos a tendência é para que a segunda câmara se forme e renove também por eleição, mas por processo diferente do usado para o recrutamento da primeira. Para isso recorre-se a outro colégio eleitoral ou à restrição da elegibilidade." (CAETANO, 2009, p. 231). O colégio eleitoral distinto pode ser obtido por vários meios, como base territorial diferente, fixação de requisitos etários distintos para ser eleitos, sufrágio indireto, entre outras possibilidades. A elegibilidade restrita consiste em exigências distintas para os candidatos à segunda câmara em termos de idade ou outros requisitos (CAETANO, 2009, p. 232). No Brasil, por exemplo, a segunda casa é eleita pelo sistema majoritário, e não proporcional, o número de senadores é fixo por Estado, e não variável como o número de deputados, a duração do mandato dos senadores é duas vezes mais longa do que a dos deputados e o Senado se renova sempre parcialmente, não sendo jamais substituídos todos os senadores simultaneamente. A idade mínima para adquirir-se a elegibilidade para o cargo de senador é de 35 anos, ao passo que para o cargo de deputado é de 21 anos. Consultem-se os artigos 14, VI, "a" a "d", 44, 45 e 46 da Constituição Federal de 1988.

> "Chamamos *perfeito* o bicameralismo quando as duas Câmaras concorrem em igualdade de poderes para a elaboração das leis; e *imperfeito* quando, embora ambas intervenham na elaboração das leis, o voto duma delas prevalece na decisão.(...). "No *bicameralismo imperfeito* há só uma câmara com autoridade para deliberar e o seu voto basta, mas a segunda câmara serve para *sugerir* à assembleia deliberativa alterações, correcções, aditamentos ou eliminações que conduzam a ponderar e redigir melhor as leis." (CAETANO, 2009, pp. 228-229) "[313]-[314]

Deve-se notar que mesmo em sistemas que podem ser considerados de bicameralismo perfeito pode haver algum tipo de privilégio ou exclusividade de certos poderes ou competência em favor de uma das casas (CAETANO, 2009, p. 229).

Em muitos casos o bicameralismo surgiu gradualmente, surgindo primeiro uma das casas, normalmente consistente em órgão de representação da nobreza (e eventualmente do clero) e, posteriormente, a segunda, órgão eletivo de representação da cidadania (eleitorado). Não raro tais sistemas eram, ainda, assimétricos, possuindo a casa mais antiga, originalmente, maior poder do que a segunda. Daí originou-se a prática de denominar uma das casas do parlamento ou congresso de câmara alta e a outra de câmara baixa (normalmente a primeira expressão corresponde à Casa dos Lordes ou o Senado e a segunda à Câmara dos Deputados ou representantes, ou órgão equivalente). Ressalve-se, no entanto, que a

[313] No bicameralismo perfeito, em caso de impasse entre as casas do órgão legislativo, várias soluções são possíveis, tais como a continuação da tramitação do projeto com modificações até a obtenção de consenso, reunião das câmaras em sessão conjunta e deliberação por maioria, decisão por parte de outro órgão que arbitre o conflito, ou até mesmo uma combinação de tais soluções, entre outras possibilidades. (CAETANO, 2009, p. 228).

[314] No bicameralismo imperfeito, CAETANO distingue o sistema no qual a segunda câmara tem apenas o poder de retardar a aprovação do projeto de lei (veto suspensivo) do sistema no qual a mesma não possui sequer tal capacidade (competências meramente consultivas) (CAETANO, 2009, p. 229).

expressão pode ser enganosa, pois não é raro em sistemas atuais que a câmara "baixa" (normalmente mais democrática) possua maiores poderes do que a câmara "alta".[315]

Além do bicameralismo existe ainda a possibilidade do pluricameralismo, que como o nome está a indicar designa os sistemas no qual o Poder Legislativo divide-se em mais de duas casas ou câmaras. O exemplo histórico mais importante talvez consista na constituição francesa do Ano VIII (1799), cujo projeto foi elaborado por SIEYÈS, sob a ditadura de NAPOLEÃO, que adotou um complexo conjunto de assembleias deliberativas (Senado Conservador, Conselho dos Quinhentos e Tribunado) (MIRANDA, 2003; CAETANO, 2009). Outro importante exemplo histórico é o tricameralismo sul-africano (1984-1994). Os casos de pluricameralismo, no entanto, são de ocorrência rara, predominando a solução bicameral ou unicameral.[316]

---

[315] No Reino Unido, por exemplo, há até mesmo leis que a câmara baixa (*House of Commons*) pode aprovar sem a concordância da câmara alta (*House of Lords*). Além disso, em sistemas parlamentaristas ou influenciados por instituições de tipo parlamentarista, o órgão legislativo que pode aprovar moção de censura ou voto de desconfiança, podendo destituir o primeiro ministro (chefe de governo) e seu gabinete (ministério) é a câmara "baixa", e não a câmara "alta". Deve-se compreender, portanto, o sentido histórico, e não descritivo, da expressão na atualidade.

[316] Questão conexa à ora examinada, em Estados federais ou regionais, é a da simetria ou assimetria estrutural entre legislativo nacional e legislativos locais. Nesses casos, tanto existem sistemas simétricos (se o legislativo nacional ou federal é unicameral ou bicameral, os legislativos locais também são unicamerais ou bicamerais, respectivamente) quanto assimétricos (legislativo nacional ou federal bicamerais e legislativos locais unicamerais e vice-versa). No Brasil, por exemplo, sob a Constituição Federal de 1988, temos uma estrutura assimétrica entre o legislativo federal e os Estaduais e municipais (bem como distritais e territoriais), pois aquela é bicameral (art. 44), enquanto estas são unicamerais (arts. 27, 29, 32 e 33). De qualquer forma, convém não confundir essa questão (simetria ou assimetria entre órgãos legislativos federais/nacionais e locais) com a questão do bicameralismo simétrico (igualdade ou desigualdade de poderes entre as casas do órgão legislativo), questão distinta.

Examinada brevemente a organização unicameral, bicameral ou pluricameral do órgão legislativo, faz-se necessário refletir em parte sobre a função do unicameralismo, do bicameralismo ou pluricameralismo e seu impacto no funcionamento do legislativo e em sua relação com os demais poderes.

Diversas têm sido as justificativas oferecidas para explicar o bicameralismo. Uma das mais célebres, adotada em Estados federais, já foi examinada: se a câmara baixa (câmara ou assembleia) é órgão de representação do povo, a câmara alta (Senado) é órgão de representação dos Estados, traduzindo-se um dos principais meios de concretização da lei de participação (consulte o capítulo anterior).[317] Já se constatou, porém, que onde os senadores são eleitos por voto popular, a ideia de constituir o Senado uma assembleia de Estados é mera ficção (BONAVIDES, 2009). Além disso, em Estados unitários tal justificação não seria possível.

Desse modo, no Reino Unido, o bicameralismo tem sido explicado, por exemplo, como concretização da "constituição mista" britânica, que pretensamente combinaria os princípios monárquico, aristocrático e democrático, na instituição do monarca, da câmara alta (*House of Lords*) e na câmara baixa (*House of Commons*), respectivamente.

Independentemente das justificações ou explicações históricas, o importante é frisar que muitos autores consideram que a principal razão pela qual se opta por uma estrutura unicameral, bicameral ou pluricameral é a mesma pela qual se opta pela concentração ou desconcentração do

[317] Nesse sentido, ensina CAETANO que "nos Estados federais a segunda câmara permite juntar à representação indistinta de todo o Povo (na primeira) a representação dos Estados federados como tais" (CAETANO, 2009, p. 227).

poder: reforçar ou enfraquecer o legislativo. Assim, a adoção do unicameralismo fortalece o poder legislativo em face dos demais poderes, criando o risco, no entanto, de originar um governo de assembleia (uma espécie de despotismo do legislativo, que governa soberano). Por outro lado, a adoção do bicameralismo (ou pluricameralismo) enfraquece o legislativo, ao dividir as faculdades conferidas àquele poder em duas câmaras, e ao obrigá-las ao que Marcello CAETANO, entre outros, chama de cooperação ou colaboração forçada (CAETANO, 2009). Nesse sentido, convém conferir o magistério de BONNARD, quanto ao debate sobre o unicameralismo ou o bicameralismo:

> "A opinião dominante era em favor do sistema de duas câmaras. A razão capital em favor do dualismo é que a existência de duas câmaras determina uma ação das duas assembleias uma sobre a outra que garante sua limitação recíproca e que previne assim os abusos de poder. (...) Considera-se ainda que o dualismo de câmaras assegura uma legislação melhor por força do exame sucessivo das leis pelas duas assembleias. (BONNARD, 1944, p. 31-32).

A situação de cooperação ou colaboração forçada ocorre principalmente no bicameralismo simétrico[318], pois nele, sem a anuência de ambas as casas do órgão legislativo, as decisões mais relevantes não podem ser tomadas. A importância disso se intensifica se consideramos que normalmente os requisitos, os sistemas eleitorais e a duração dos

[318] Note-se que o bicameralismo assimétrico, em sua forma mais extrema, pode corresponder a um bicameralismo apenas formal, mas a um unicameralismo na prática, pois a casa mais poderosa decide questões de primeira grandeza independentemente do assentimento da outra. Percebe-se, portanto, que é preciso compreender os fenômenos relativos ao Estado para além da forma, pois do mesmo modo como se pode ocultar um Estado unitário ou quase-unitário sob formais federais, pode-se adotar um unicameralismo sob formas bicamerais, e assim por diante.

mandatos são diferentes entre ambas as casas, tornando a câmara alta uma espécie de casa de contenção ou refreamento de quaisquer possíveis propostas radicais que possam surgir na câmara baixa.

Então a interpretação que parece mais acertada do bicameralismo é no sentido de constituir uma técnica de organização institucional do legislativo que impede que este poder sobreponha-se aos demais (evitando o risco do governo de assembleia) e, ao mesmo tempo, constitui um mecanismo de contenção, arrefecimento e frenagem do poder, moderando eventuais tendências radicais que podem surgir ao sabor das paixões do momento e dominar mais facilmente uma assembleia unicameral. É evidente que também é possível interpretar o bicameralismo de um ponto de vista elitista, compreendendo que visa fazer com que uma das casas do legislativo seja composta por aristocratas ou por representantes de setores economicamente poderosos[319], por exemplo, não raro com poderes iguais aos da outra casa, de modo a traduzir-se em um elemento conservador, um instituto de democracia limitada (madisoniana). Nesse sentido, confira-se, uma vez mais, o magistério de CAETANO:

> "Os argumentos normalmente aduzidos a favor da existência de duas Câmaras são os seguintes: 1º a segunda câmara é uma garantia contra a precipitação ou a irreflexão na feitura das leis pela primeira, permitindo

[319] Com efeito, não raro a representação no Senado Federal, por exemplo, é fixa por Estado, como já mencionado anteriormente, o que causa distorções, pois sendo o mesmo o número de senadores em cada Estado, o voto dos eleitores de um Estado com eleitorado ou população maior terá peso sensivelmente menor comparado ao voto dos eleitores de um Estado com eleitorado ou população menor. Além disso, se as eleições ao Senado forem majoritárias, como costumam ser no Brasil, por exemplo, são eleições mais difíceis de vencer, que exigem inclusive mais recursos políticos e financeiros, o que traz uma tonalidade elitista, aristocrática ou, caso se prefira, oligárquica ao senado.

> remediar e ponderar o que esta tiver decidido; 2º a existência de duas câmaras divide a autoridade das assembleias, impedindo que uma só assuma a plenitude do poder e resvale no despotismo e na tirania (é o argumento de MONTESQUIEU); 3º uma segunda câmara constituída por modo diverso da primeira pode formar um centro de resistência ao predomínio momentâneo de um partido ou da demagogia." (CAETANO, 2009, p. 227).

Observe-se, ainda, que se o bicameralismo enfraquece o legislativo, servindo como expediente para impedir um despotismo desse poder, o pluricameralismo pode ser um mecanismo para atingir um legislativo fraco demais e, portanto, submisso, normalmente submetido ao executivo em regimes dominados por um chefe de Estado todo-poderoso. Recorde-se que o expediente do pluricameralismo foi utilizado por NAPOLEÃO, como já mencionado, sob a constituição francesa de 1799, para produzir um legislativo frágil e submisso ao executivo.[320]-[321]

---

[320] Recorda Marcello CAETANO que tal arranjo institucional surge sob um processo de progressiva consolidação de um regime de poder pessoal em mãos de BONAPARTE, escamoteado sob formas constitucionais que tentavam dar a impressão de um sistema de separação de poderes. Entre outras limitações, apenas os três Cônsules (dos quais o mais importante era o próprio NAPOLEÃO) possuíam o poder de propor novas leis, sendo privadas de tal prerrogativa as casas do legislativo; a discussão ocorria apenas no Tribunado (órgão composto de 100 membros) e apreciação no Corpo Legislativo (órgão composto por 300 membros) na qual deveriam ser aprovados ou rejeitados sem discussão, constituindo uma "assembleia muda" nas palavras de CAETANO (2009, pp. 98-99). Vê-se, assim, que um pluralismo institucional acentuado não significa, necessariamente, um governo mais moderado ou democrático.

[321] Note-se, portanto, que conforme se pretenda um governo mais popular (ou radical) ou mais elitista (ou moderado), haverá uma tendência ao unicameralismo ou ao bicameralismo, respectivamente. Assim, ROUSSEAU defendia uma concepção unicameral, tal como os jacobinos o fizeram, e tal princípio preponderou nos Estados soviéticos ou socialistas. Já autores como MONTESQUIEU, SIEYÈS ou MADISON tenderam ao caminho oposto, sustentando o bicameralismo ou o pluricameralismo, sendo que sistemas políticos como o dos EUA ou o francês, entre inúmeros outros, incorporaram tais expedientes em seus arranjos institucionais concretos. Opõem-se, assim, dois modelos opostos de concepção da democracia, a saber, a democracia popular

Por derradeiro, cabe observar que comumente o legislativo divide-se em comissões, que são órgãos fracionários que podem ter as mais variadas atribuições, como estudo aprofundado de determinadas temáticas, exercício de funções de fiscalização e controle titularizadas pelo legislativo, e até mesmo aprovação de certas matérias. A tendência é que as forças presentes no parlamento tenham representação proporcional nas comissões, na medida do possível, e estas podem ser permanentes ou temporárias, mistas (membros de ambas as casas) ou não, ordinárias ou especiais. Cabe especial destaque para as comissões de investigação, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, no Brasil, e para as comissões que desempenham papel importante no processo legislativo, como a Comissão de Constituição, à qual cabe uma análise prévia sobre a constitucionalidade dos projetos.

As comissões não parecem constituir um mecanismo de fracionamento do legislativo tal como as câmaras ou casas do órgão respectivo, mas serem fruto de aplicação do princípio da divisão do trabalho ao legislativo.[322] Um fenômeno importante, no entendo, é a delegação de competência deliberativas do plenário para as comissões, por

ou populista, por vezes majoritarianista, e a democracia liberal ou madisoniana. Tais temáticas serão examinadas no capítulo sobre a Teoria da Democracia.

322 Tanto que as comissões mais importantes e as comissões permanentes são temáticas, tratando de assuntos relativos à economia, trabalho, seguridade social, ciência e tecnologia, entre outros assuntos. Pode haver certo grau de convergência entre ministérios (executivo) e comissões (legislativo), pois ambos são expressão da aplicação do princípio da divisão do trabalho aos Poderes do Estado, mas a sobreposição não é necessária nem exata, até mesmo por força da autonomia (relativa) dos mesmos para sua organização interna.

meio do procedimento legislativo[323] denominado "comissional", caso em que as comissões podem até mesmo aprovar leis sem a necessidade de submissão das mesmas ao plenário. Se de um lado este tipo de delegação de competência às comissões se impôs devido à complexidade e diversidade de atribuições do legislativo nos Estados contemporâneos, por outro lado causa certos prejuízos à publicidade e mesmo à ampla discussão dessas matérias (ZIPPELIUS, 1984).

Examinada a aplicação do princípio da divisão do poder ao legislativo, convém fazer o mesmo relativamente ao executivo. Como visto, no processo de criação de órgãos estatais é possível adotar o princípio monocrático ou o princípio da colegialidade, tendendo o primeiro à concentração do poder em um único titular e o último à desconcentração do poder em um órgão integrado por vários titulares. Nesse sentido, ensina Reinhold ZIPPELIUS que

> "Do ponto de vista típico-ideal, o governo pode se estruturar de acordo com diversos princípios: como órgão monocrático (§ 14 IV 1), como órgão colegiado (§ 14 IV 2) ou mediante divisão do trabalho, como órgão no qual cada membro do governo dirige independentemente um

[323] O procedimento legislativo é a denominação que se dá ao conjunto de etapas ou fases estabelecidas pela constituição, pela legislação e pelos regimentos internos do legislativo para a aprovação das leis. De modo geral, distingue-se uma fase de iniciativa (propositura por um legitimado), análise prévia (que normalmente se dá nas comissões), discussão (que normalmente se dá em plenário) e deliberação (igualmente, em geral, em plenário). A estas fases, em geral segue-se uma etapa dita executiva, em que o projeto deve ser sancionado ou vetado pelo chefe do Poder Executivo, promulgado (declarado formalmente como parte integrante do direito) e publicado. Quando se adota o procedimento comissional referido, por meio de uma espécie de delegação interna de competências pelo plenário em favor das comissões, abandona-se a discussão e deliberação em plenário, e a lei passa a ser discutida e votada apenas nas comissões, sem passar pelo plenário. Consulte-se, a título de ilustração, o disposto no art. 58 § 2º, inciso I, da Constituição federal de 1988.

> ministério (âmbito de negócios) que lhe foi confiado ('princípio da pasta'). O modelo monocrático estaria representado pela estrutura interna do governo (não parlamentar) do presidente dos EUA (§ 42 II 2). O Conselho Federal suíço está organizado primordialmente segundo o princípio da colegialidade, embora seja verdade que suas resoluções sejam preparadas mediante divisão do trabalho; sendo também possível a delegação de aos departamentos e ofícios inferiores, para seu despacho (art. 103 da Constituição federal suíça de 1874)." (ZIPPELIUS, 1984, P. 421).

Até mesmo por suas origens históricas, a tendência é que as funções do Poder Executivos sejam monocráticas ou unipessoais, até porque a primeira forma de Estado moderno é a das monarquias absolutistas, e monarquia é, etimologicamente e por princípio, governo de um só (*mono archê*), e inúmeras sociedades políticas pré-modernas instituíam governos unipessoais, em regra.

Assim, diversamente do que ocorre no que diz respeito ao Poder Legislativo, que costuma ser composto por órgãos colegiados em diferentes arranjos unicamerais, bicamerais ou pluricamerais, o Poder Executivo costuma ser monocrático, sendo exercido por um órgão que possui um único titular. Os exemplos mais claros e evidentes são os monarcas, os presidentes em repúblicas presidencialistas, os governadores de Estados em Estados federais, e os prefeitos, entre outros. Todos estes órgãos do Poder Executivo são exercidos, em regra, por órgãos monocráticos ou unipessoais, ou seja, que possuem apenas um titular.

É evidente que mesmo em monarquias ou repúblicas presidencialistas o chefe do executivo não governa de maneira totalmente individual, sendo comum a presença e o concurso de diversos auxiliares, por vezes denominados conselheiros, ministros ou secretários. Ocorre que

independentemente do concurso de tais auxiliares, normalmente nesses sistemas a decisão derradeira sobre as questões mais importantes do Estado cabe, com exclusividade, ao titular do Poder Executivo (chefe de Estado e governo), o que caracteriza o órgão executivo como unipessoal. Os conselheiros, ministros ou secretários costumam desempenhar um papel de assessoria e aconselhamento, mas o centro máximo ou último de decisão, pelo menos do ponto de vista formal, é o do titular do Poder Executivo, mesmo porque, em regra, tais auxiliares são livremente nomeados e demitidos por este, de modo que ficam sujeitos ao mesmo, não podendo resistir às suas ordens.[324]

O papel do ministério (ou gabinete), nome dado ao conjunto de ministros ou secretários que auxiliam o chefe do Poder Executivo, no entanto, variará conforme o sistema de governo adotado. A descrição feita até aqui vale para uma monarquia absolutista ou, pelo menos, não parlamentarista, ou para uma república presidencialista, por exemplo. Mas não corresponde com exatidão à configuração institucional de um sistema parlamentarista, dadas as peculiaridades deste.

Neste sistema, com efeito, geralmente o executivo cinde-se em dois órgãos com diferentes titulares (chefe de Estado e chefe de governo) e, além disso, o ministério ou gabinete é formado por escolha da maioria parlamentar, não sendo os ministros demissíveis pelo primeiro ministro.

[324] É evidente que tudo isso depende, de um ponto de vista sociológico e político, de um conjunto de fatores. Um ministro nomeado por indicação de um importante partido em um governo presidencialista pode ser demissível do ponto de vista jurídico, mas sua demissão pode ser inviável do ponto de vista político. No entanto, o que interessa para fins do Estudo que fazemos são os aspectos normais e o regime jurídico, em princípio, fazendo-se as ressalvas cabíveis.

Isso tudo altera bastante a composição do executivo, fazendo com que alguns tendam a considerar que se trata de um executivo colegiado, e não mais unipessoal. Convém explicar melhor.

Como se verá detalhadamente no próximo capítulo, em sistemas parlamentaristas, uma vez realizadas as eleições para o parlamento (órgão legislativo) e formada uma maioria neste (por um partido ou coligação de partidos que obtenha maioria de assentos), cabe a esta maioria escolher o ministério ou gabinete e, entre seus membros, o líder do órgão, denominado normalmente primeiro ministro. Será este órgão que exercerá, normalmente, as funções de governo. Sendo nomeados pelo legislativo, no os ministros são demissíveis por este, em certas circunstâncias que serão estudadas no próximo capítulo, mas não são demissíveis pelo primeiro ministro. Nota-se, portanto, uma diferença na composição do governo em sistemas parlamentaristas, pois os ministros não se encontram em uma posição tão subalterna perante o primeiro ministro quanto ocorre com os ministros em sistemas presidencialistas, por exemplo, em que os ministros são livremente nomeados e exonerados pelo próprio presidente, sendo, de fato e de direito, meros auxiliares seus.[325]

Diante dessa diferença, há quem considere o executivo, em sistemas, parlamentaristas, colegiado, e não individual, uma vez que o gabinete compartilha funções de governo com o primeiro ministro. No entanto, a principal figura protagonista dos poderes de governo em tais

[325] O mesmo vale, de modo geral, para os ministros em monarquias não parlamentaristas, guardadas as devidas proporções, embora sejam raras atualmente.

sistemas é o primeiro ministro, por razões que examinaremos no próximo capítulo, de modo que parece um pouco exagerado vislumbrar no parlamentarismo um executivo (governo) verdadeiramente colegiado. A razão parece estar com a maioria dos autores, que nele vislumbra um governo unipessoal do primeiro ministro, embora reconheça o maior peso desempenhado pelos ministros nesse sistema do que no presidencialismo.

Cabe notar que muitos interpretam os ministérios como uma aplicação do princípio da divisão do trabalho (ZIPPELIUS, 1984) [326], até porque eles dizem respeito a determinados âmbitos de atividade governamental específicos (defesa, relações exteriores, agricultura, economia, trabalho, e assim por diante) [327]. Essa parece ser uma interpretação mais adequada do que a ideia de que os mesmos correspondam a um governo colegiado, além de consistir em uma visão que se aplica tanto a sistemas presidencialistas quanto a sistemas parlamentaristas, e aos mistos.

Há que se observar, de todo modo, que o executivo possui uma estrutura peculiar nos sistemas parlamentaristas e parlamentarizados em

326 "Para se ter um Estado, a ordem jurídica necessita ter o caráter de uma organização no sentido estrito da palavra, quer dizer, tem que instituir órgãos funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho para a criação e aplicação das normas que a formam; tem que apresentar um certo grau de centralização. O Estado é uma ordem jurídica relativamente centralizada." (KELSEN, 2003, p. 317).

327 Algo absolutamente natural no âmbito do Poder Executivo e estranho ao Poder Legislativo é a estrutura hierárquica. Os ministérios encontram-se em geral sujeitos ao chefe do Poder Executivo, e possuem diversos órgãos situados em posição hierarquicamente superior a si, tais como secretarias, departamentos, superintendências, divisões e congêneres. A organização da administração pública é essencialmente hierárquica, traduzindo-se em um conjunto de prerrogativas do órgão superior e sujeições do órgão inferior (poderes de comando, fiscalização, revisão, poder disciplinar, delegação, avocação e similares) (MELLO, 2014).

geral, como já informado, pois tal sistema, como já dito, separa os cargos de chefe de Estado e de chefe de Governo, fazendo caber o primeiro ao monarca (monarquia parlamentarista) ou presidente (república parlamentarista) e o segundo ao primeiro ministro ou presidente do colégio de ministros. As funções precipuamente decisórias, como é sabido, cabem ao chefe de governo, ou seja, o primeiro ministro, sendo as funções do chefe de Estado preponderantemente simbólicas na atualidade, embora haja exceções e embora, no passado, houvesse uma verdadeira divisão de competências do executivo entre monarca e primeiro ministro ou entre presidente e primeiro ministro.[328]

Em alguns sistemas contemporâneos essa repartição de funções governamentais se repete, como veremos adiante. É o caso do semipresidencialismo, em que parcelas maiores ou menores da função executiva são partilhadas entre presidente e primeiro ministro, e também do peculiar regime espanhol, em que funções de governo são partilhadas entre monarca e primeiro ministro.

Observe-se, adicionalmente, que é possível combinar os diversos princípios organizatórios do poder executivo, criando estruturas complexas, que em certos momentos traduzem o princípio monocrático (pura e simplesmente ou por um critério de divisão do trabalho) e em outros momentos o princípio da colegialidade, como faz, por exemplo, a Constituição Alemã de 1949, como observa ZIPPELIUS:

[328] Trata-se do denominado parlamentarismo dualista, como veremos no próximo capítulo (BONAVIDES, 2009).

> "A Lei Fundamental de Bonn optou por uma combinação do 'princípio do chanceler' (faculdade de decisão do Chanceler Federal) e os princípios da colegialidade e da pasta (art. 65 da LF): as diretivas da política são fixadas exclusivamente pelo Chanceler Federal. Dentro do marco assim delimitado, os assuntos do governo federal são despachados de acordo com o princípio da pasta, isto é, mediante divisão do trabalho; em consequência, cada ministro federal dirige por si e sob responsabilidade própria os assuntos de seu ministério. O princípio da colegialidade manifesta-se quando surgem diferenças de opinião entre os ministros federais, que são então resolvidas pelo governo atuando enquanto colegiado. Este princípio tem aplicação também nos casos em que a Lei Fundamental estabelece ou admite acordo do gabinete (§ 15 do Regimento Interno do Governo Federal alemão de 1951). (ZIPPELIUS, 1984, p. 421).

Uma aplicação mais estrita do princípio da colegialidade no executivo ocorre, de fato, nos sistemas ditos diretoriais, de ocorrência rara. Nesses o Poder Executivo é exercido por um órgão genuinamente colegiado, cujas principais funções são objeto de deliberação coletiva, sendo que nenhum de seus integrantes possui, isoladamente, funções de chefia de Estado ou de chefia de governo. É o caso, na atualidade, da Suíça, Estado no qual o órgão denominado Conselho Federal[329] constitui um executivo colegiado, exercendo (coletivamente) funções equivalentes à de um presidente da república em sistema presidencialista. Há outros casos históricos, como a França, sob a constituição de 1795 (Ano III).[330]

[329] O Conselho Federal Suíço é o órgão máximo do Poder Executivo Federal, composto por sete membros, e que exerce funções de chefia de Estado e de chefia de governo. Não se deve confundir, pela identidade de nome, com o Conselho Federal que é uma das casas do Poder Legislativo, de representação dos Estados (semelhante ao Senado), tal como ocorre na Alemanha. Confira-se (HAURIOU, 1929, p. 201).

[330] Na França, são exemplos de Poder Executivo colegiado não apenas o diretório instituído pela Constituição do Ano III (1795), constituído por cinco membros. O consulado, em que o executivo era formalmente constituído por três cônsules (constituições do ano VIII, 1799, e do Ano X, 1802), traduzia governo unipessoal na

Tais ocorrências, no entanto, são bastante raras, de modo que se pode afirmar que o princípio de organização predominante no âmbito do Poder Executivo é o monocrático, sendo combinado com o princípio da divisão do trabalho e, eventualmente, com o princípio da colegialidade.

Encontramos, na realidade concreta contemporânea e na história, Estados cujos executivos foram ou são monocráticos (sistemas presidencialistas ou monarquias não parlamentaristas), sistemas em que o executivo biparte-se em dois órgãos principais (parlamentarismo dualista, semipresidencialismo), e sistemas colegiados (frança sob a Constituição de 1795, Suíça), encontrando, em todos, o princípio da divisão do trabalho, que se traduz principalmente nos ministérios (e em suas subdivisões, tais como secretarias, departamentos e congêneres).

Examinada brevemente a organização do Poder Executivo, cabe fazer o mesmo no que diz respeito ao Poder Judiciário. A primeira observação a se fazer é a de que a estrutura organizacional adotada no âmbito do judiciário varia conforme o tipo de sistema judicial existente (*Common Law*, Sistema Romano-Germânico ou outro), de modo que teremos que levar em consideração algumas diferenças relevantes entre ambos, na medida do possível.

Os órgãos judiciais inserem-se em uma estrutura hierarquizada, cuja existência é decorrente do fato de que o sistema judicial possui uma inequívoca função de pacificação social e de estabilização de expectativas, de modo que os litígios levados a ele devem, de algum modo, receber uma

prática pelo Primeiro Cônsul (NAPOLEÃO), que era o efetivo chefe de Estado e chefe de Governo.

solução final única, que seria prejudicada se ausente o princípio hierárquico. A hierarquia no sistema judicial, de qualquer forma, é distinta daquela existente no âmbito do Poder Executivo, de tipo administrativo, pois devido a vários fatores os órgãos superiores do judiciário não podem interferir no exercício das funções dos órgãos inferiores. O que podem fazer – e é esta a manifestação do poder hierárquico no âmbito do Poder Judiciário – é, sendo interposto o recurso cabível, reanalisar casos julgados pelos órgãos inferiores e, eventualmente, reformar suas decisões.[331]

Encontramos na organização judiciária manifestações do princípio monocrático, do princípio da divisão do trabalho e do princípio colegiado. Existem órgãos judiciais monocráticos (unipessoais) e colegiados em qualquer Estado, existindo uma tendência (pelo menos nos sistemas filiados ao Direito Romano-Germânico) a serem monocráticos os órgãos de primeira instância ou primeiro grau (inferiores) e serem colegiados os órgãos das instâncias superiores, constituindo, respectivamente, juízes e tribunais (ou cortes). No entanto, não é raro existirem órgãos colegiados de primeiro grau, como o júri, embora nesses sistemas geralmente o júri

[331] Isto significa que em geral não existem poderes de avocação, delegação, comando e similares, existentes entre os órgãos superiores e inferiores da administração pública, no âmbito do Poder Judiciário. Isso não significa, porém, que os juízes sejam absolutamente imunes a responsabilidade disciplinar, por exemplo, se ficar comprovada a prática de ilícitos administrativos ou penais por eles. Órgãos específicos do próprio judiciário (corregedorias) ou externos a eles (no Brasil, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça) podem processar e punir disciplinarmente magistrados que comprovadamente tenham cometido ilícitos. Entre as razões da diferença entre o princípio hierárquico no âmbito do judiciário estão o tipo de função exercida pelos órgãos judiciais e as garantias que normalmente são conferidas à magistratura para assegurar a independência do Poder Judiciário, tais como a vitaliciedade e a inamovibilidade do local onde o juiz exerce a jurisdição.

seja órgão com competência bastante restrita.[332] No sistema do *Common Law*, adotado em países como o Reino Unido e os EUA, a tendência é o princípio da colegialidade ser mais amplo, contemplando igualmente a instituição do júri no primeiro grau de jurisdição, embora esta seja dotada de competências geralmente muito mais amplas do que nos sistemas romanistas, abrangendo matéria penal e até mesmo cível, dentro de certos limites.

Como fruto da aplicação do princípio da divisão do trabalho à organização judiciária encontram-se em diversos sistemas órgãos judiciais ou conjuntos de órgãos judiciais especializados em certas matérias, ao lado de outros com, competência geral ou mais abrangente. Assim, sistemas que possuem corte ou tribunal constitucional conferem competência exclusiva a estas para o julgamento de questões relativas à constitucionalidade das leis, ficando as demais questões, relativas à legalidade, na esfera de competência dos demais órgãos judiciais. Além disso, é bastante difundida a criação das chamadas justiças especializadas, constituídas por órgãos judiciais hierarquizados em dois ou mais graus, e especializados em função da matéria.[333]

---

[332] Nos sistemas romano-germânicos (também chamados de romanistas ou neorromanistas) o júri popular é órgão competente, em geral, apenas em matéria penal e, mesmo nesta seara, para crimes mais graves. É o caso brasileiro, em que em princípio apenas crimes dolosos contra a vida, tentados ou consumados, são da competência do tribunal do júri (Constituição Federal, art. 5º, XXXVIII, "d"). O júri é um órgão judicial existente em inúmeros sistemas judiciais, sendo composto por um número variável de jurados nos diferentes países (até 12 nos EUA, 7 no Brasil, por exemplo), sendo estes cidadãos que não precisam possuir formação jurídica. O órgão é conduzido, porém, por um magistrado com formação jurídica.

[333] É o caso no Brasil, em que além da justiça comum, encontram-se vários conjuntos de órgãos judiciais especializados em matéria trabalhista, eleitoral, militar, entre outras.

Ainda em termos de organização do Poder Judiciário, há que se observar que a estrutura judiciária variará em função da forma de Estado, tendendo a ser mais simples em Estados unitários ou regionais e mais complexa em Estados federais. Isso decorre do fato de que nos últimos haverá um Poder Judiciário Federal e tantos Poderes Judiciários Estaduais quantos sejam os Estados da federação, possuindo as justiças federal e estadual competências próprias e estrutura independente. Existe uma sobreposição de órgãos judiciais da União e dos Estados, portanto, sobreposição esta que não ocorre nos Estados unitários, em que o judiciário, como os demais poderes, tendem a ser nacionais, não existindo judiciários locais.[334]

Outra aplicação do princípio da divisão do trabalho nos órgãos judiciais colegiados – tribunais ou cortes – é a divisão destes nos denominados órgãos fracionários, com diversas dimensões, composições e competências. Tais órgãos fracionários podem ser denominados seções, câmaras ou turmas, por exemplo, e coexistem, na estrutura interna do tribunal, com o Pleno (tribunal composto por todos os seus membros, chamados juízes, desembargadores ou ministros). Não seria racional que toda e qualquer matéria que fosse objeto de um recurso, por exemplo, fosse julgada pelo tribunal em formação plenária, pois isso representaria custos enormes em termos de demora processual, por exemplo. Assim, o papel dos órgãos fracionários é racionalizar o processo nos tribunais, fazendo com que apenas questões mais importantes sejam julgadas pelo

[334] Ressalve-se que aqui se está trabalhando com generalizações, em um nível de elevada abstração, podendo haver exceções importantes.

Tribunal Pleno, e que questões menores sejam julgadas por turmas ou câmaras compostas por três ou cinco magistrados, o que contempla tanto a recorribilidade quanto a colegialidade quanto a economicidade.

Além de racionalizar o processo nos tribunais, o fracionamento interno destes em órgãos fracionários e a distribuição de competência interna entre estes e o pleno possibilitam outra manifestação do princípio da divisão do trabalho, a saber, a especialização. Dentro de órgãos judiciais colegiados é corrente a prática de que os órgãos fracionários especializem-se em diferentes matérias, como matéria cível, criminal, comercial, relativa à fazenda pública, e assim sucessivamente. Desse modo, além de não se ter a necessidade de submeter toda e qualquer questão ao plenário, ainda é possível obter ganhos de eficiência ao permitir a especialização dos órgãos em certas matérias, o que faz com que o julgamentos tendam a ser mais céleres e acurados do que se fossem feitas por órgãos com competência generalista.[335]

Por fim resta consignar algumas palavras sobre o sentido ou a função do princípio da colegialidade. Este princípio costuma ser associado a diversas ideias, algumas das quais parecem importante para sua compreensão. No âmbito do Poder Judiciário, particularmente importante parece ser a ideia de imparcialidade, um requisito quase universalmente aceito para um exercício jurisdicional legítimo. Ao estabelecer órgãos

[335] A realização entre os órgãos judiciais com jurisdição especializada em função da matéria e os não especializados se dá por um critério residual, naturalmente: tudo o que não constituir matéria da competência de algum órgão especializado cabe aos órgãos com competência não-especializada. Naturalmente pode haver conflitos de competência – situações em que dois órgãos se julgam, ambos, competentes ou incompetentes para o julgamento de um caso – que precisarão ser decididos por algum órgão superior.

colegiados (sejam eles o júri, tribunais, turmas ou câmaras) teoricamente (e normalmente na prática) dificulta-se a parcialidade do julgamento e o favorecimento de uma das partes no processo. Com efeito, o risco de parcialidade do juiz, por qualquer motivo, como simpatia ou antipatia por uma das partes, por exemplo, parece maior em órgãos monocráticos, nos quais o magistrado decide sozinho, do que em órgãos colegiados, em que é preciso uma maioria de votos (dois de três ou três de cinco, por exemplo) para a tomada da decisão. O princípio da colegialidade pode, aqui também, ser considerado como um princípio restritivo do acúmulo de poder e do arbítrio, pois é necessário o concurso das vontades de mais de um julgador para que a decisão seja tomada.

Além disso, como normalmente os órgãos de segunda instância e superiores são colegiados, teoricamente a colegialidade visa proporcionar decisões melhores, na medida em que é mais plausível a ocorrência de erros ou equívocos na interpretação do direito ou no julgamento da causa em julgamentos feitos por um único magistrado do que em julgamentos tomados por diversos magistrados. Além disso, considera-se que em geral tanto os recursos quanto a composição colegiada dos órgãos judiciais de segunda instância ou de instâncias superiores propicia uma reflexão mais detida das questões discutidas no processo, de modo a favorecer a tomada de decisões melhores, mais ponderadas e fruto de maior reflexão.

Antes de concluir o presente tópico, faz-se necessário falar brevemente sobre os denominados órgãos constitucionais autônomos. A despeito de a divisão dos poderes (em sentido formal) ter sido consagrada, de modo geral, na esmagadora maioria dos Estados contemporâneos, em

alguma de suas versões (que, como dito, podem variar bastante), tem sido prática igualmente comum a criação dos denominados órgãos constitucionais autônomos, muitas vezes com importantes funções no sistema político. Trata-se de órgãos criados pela constituição e que não integram, do ponto de vista formal, a estrutura de nenhum dos Poderes. Ou seja, não se inserem nem entre os órgãos do Poder Legislativo, nem do Executivo e nem do Judiciário, donde a denominação de autônomos. O principal exemplo, no Brasil, é a instituição do Ministério Público, que até a Constituição de 1988 era considerado integrante do Poder Executivo, e que após a entrada em vigor daquela passou a ser considerado autônomo, passando a gozar inclusive de autonomia não apenas funcional, mas também administrativa e financeira (art. 127 §§ 1º e 2º da Constituição).

A existência de tais órgãos pode colocar alguns problemas do ponto de vista da identificação de sua situação no arranjo institucional do Estado, uma vez que não se encontram integrados ao clássico sistema dos poderes estatais, e também podem gerar alguma perplexidade sobre a natureza de suas funções. De todo modo, não é possível no presente curso aprofundar a temática, restando apenas fazer o registro de sua ocorrência, paralelamente aos demais órgãos estatais, inseridos no âmbito dos poderes do Estado em sentido formal. Dito isto, resta apenas reexaminar rapidamente o federalismo, não mais sob a ótica da descentralização territorial do poder, mas sob a ótica de um tipo de divisão de poderes distinto da examinada no presente capítulo.

6.5. Federalismo e divisão vertical de poderes

Embora o federalismo como forma de organização territorial do poder estatal tenha sido estudado no capítulo anterior, o presente tópico foi reservado para este capítulo por afinidade com a temática principal aqui tratada. Como se viu, tanto divisão dos poderes quanto o federalismo tem em comum o fato de constituírem técnicas de descentralização ou desconcentração de poderes (aqui usadas as expressões como sinônimas)[336]: no caso da primeira, em termos funcionais (separação de poderes) ou institucionais (divisão de poderes); no caso da segunda, em termos territoriais.

O que resta dizer sobre o federalismo no presente capítulo é que, assim como a divisão dos poderes, aquele também é concebido como tendo por objetivo proteger a liberdade e a segurança individuais por meio da redução do poder relativo dos órgãos que legislam, administram e julgam, e pelo controle do poder pelo poder. Ou seja, também o federalismo possui uma inspiração liberal e tem uma de suas justificativas na proteção da liberdade individual, assemelhando-se, nesse aspecto, à divisão dos poderes. Não por acaso muitos autores denominam a divisão de poderes de divisão ou separação horizontal de poderes e o federalismo de divisão ou separação vertical. O sentido da metáfora é de fácil

336 "Fala-se então de *descentralização* para designar o fenômeno da concessão de poderes ou atribuições públicas a entidades *infraestatais*. E pode falar-se ainda em *autonomia, autarquia, autogoverno, auto-administração.* (...) Ao invés, na *desconcentração* não se depara uma pluralidade de pessoas colectivas, mas apenas, uma pluralidade de órgãos sem prejuízo da unicidade de imputação jurídica; existem vários órgãos do Estado por que se dividem funções e competências, a diferente nível hierárquico ou não, e de âmbito central ou local." (MIRANDA, 2004, pp. 177-178).

compreensão: na divisão horizontal o poder é dividido "horizontalmente", ou seja, em termos funcionais, atribuindo-se funções ou parcelas destas a órgãos distintos; na divisão vertical de poderes, o poder é cindido "verticalmente", atribuindo-se parcelas das faculdades legislativa, executiva e judiciária a distintas coletividades territoriais nacional (união) e subnacionais (Estados).[337]

Assim, uma das noções fundamentais que informam o federalismo é a de que ele promove uma separação vertical do poder, reduzindo o poder relativo de cada um dos três poderes e, portanto, contribuindo para impedir ou dificultar o abuso do poder. Com efeito, como visto detalhadamente no capítulo anterior, em um Estado federal não há um único Poder Legislativo nacional, um único Poder Executivo nacional e um único Poder Judiciário nacional. Esses três poderes (em sentido formal) existem em nível federal e em nível estadual, sendo repartidas, de diferentes maneiras, as competências entre tais órgãos.

Percebe-se, portanto, que o federalismo promove uma segunda divisão dos poderes, adicional à separação horizontal. A lógica da divisão dos poderes e do federalismo é análoga, portanto: ambos os arranjos institucionais visam combater o monopólio do poder, a primeira distribuindo o poder a conjuntos de órgãos distinto; o segundo, atribuindo parcelas de poder em dois (ou mais) níveis diferentes, um federal e um estadual. Nesse sentido era a doutrina de Carl FREDERICH, recordada por Jorge MIRANDA:

---

[337] Ou seja, vertical por ser inerente ao federalismo a ideia de sobreposição de órgãos federais e estaduais, aspecto ausente na ideia de divisão de poderes.

> "Em Estado federal, o indivíduo está simultaneamente sujeito a dois poderes políticos – o federal e o do Estado federado. Todavia o resultado pode não ser, ao contrário do que *prima facie* seria de supor, ter ele de suportar o peso redobrado da autoridade pública. Na realidade, esse peso pode ser menor, porque as atribuições políticas se dividem entre os dois Estados e os órgãos respectivos, defendendo a sua esfera própria da acção, se limitam reciprocamente." (MIRANDA, 2004, p. 295).

A mesma ideia liberal e antimonopolística do poder presente nos sistemas de divisão de poderes ou funções se encontra presente, de acordo com tal ponto de vista, nos diversos modelos de federalismo e, em certa medida, para alguns, no Estado regional (por óbvio, principalmente se for integral).[338] Além da divisão funcional, institucional (separação/divisão de poderes) e territorial (federalismo) poder-se-ia indicar ainda um fenômeno correlato, que CANOTILHO denomina de repartição ou divisão social de funções. Trata-se, como ensina o constitucionalista lusitano, não da distribuição de funções ou poderes entre conjuntos de órgãos ou coletividades territoriais distintas, mas entre entes estatais e "poderes públicos não estatais." (CANOTILHO, 2003, p. 561). Embora de ocorrência rara, pode ser fenômeno relevante, e parece-nos se traduzir em certos institutos de democracia semidireta, por exemplo, notadamente no direito de revogação ou *recall*, instituidor daquilo que Mauro CAPPELLETTI denomina responsabilidade social

[338] "Uma das formas de manifestação da separação de 'poderes' e funções designa-se por **repartição vertical de funções** e conexiona-se com os problemas do federalismo, da autonomia regional e da autonomia local. (...) A autonomia local e regional é, pois, hoje, uma expressão importante do princípio de separação de poderes." (CANOTILHO, 2003, p. 561).

dos governantes (CAPPELLETTI, 1989). Revela-se impossível, aqui, examinar tal tema em maior profundidade.

CAPÍTULO 7

FORMA DE GOVERNO

7.1. Teoria do governo e forma de governo

O presente capítulo inaugura uma parte da obra que pode ser considerada como dedicada à Teoria do Governo. Esta pode ser compreendida como um conjunto de explicações científicas sobre o fenômeno do governo em diversos de seus aspectos, abrangendo, assim, temas fundamentais para a Teoria do Estado, notadamente a questão relativa às formas de governo, aos sistemas de governo e aos regimes políticos. Tais temáticas, intimamente conexas à temática do forma de Estado, constituem uma espécie de âmago ou cerne de qualquer análise contemporânea do Estado, sem diminuir a importância de outros temas, como o sistema partidário e eleitoral, por exemplo.

Em um nível bastante elementar, governo encontra-se presente em qualquer sociedade em que haja distinção entre governantes e governados, de maneira permanente, conforme já examinado previamente. Nesse sentido, ensina Adhémar ESMEIN que

> "A palavra 'governo' é empregada em diferentes sentidos em Direito Constitucional, como se verá adiante. Mas em sentido próprio e geral, ela designa o exercício da autoridade pública pelo soberano; é a soberania colocada em ação. Tal exercício tende ao cumprimento das funções próprias do Estado, que são essencialmente as de garantir e defender a nação contra os ataques externos, de manter a ordem no interior e de, aí, prover justiça a todos." (ESMEIN, 1914, p. 19).

A expressão governo traduz genericamente o exercício do poder político por órgãos da sociedade política, trazendo consigo a ideia da publicidade ou do caráter público, ou seja, estendido para além do grupo familiar e distinguindo-se, assim, do poder privado baseado em relações de parentesco, portanto. O governo relaciona-se, portanto, em um nível mais restrito, com uma ideia de exercício de poder sobre iguais.[339]

São diversos os aspectos a serem analisados ao se estudar os modos como se organiza o governo, tais como a forma de Estado (consistente na organização territorial do poder e já examinada em capítulo anterior), a forma de governo e o sistema de governo, entre outros aspectos. Como ensina MIRANDA,

> "Formas de Estado não se confundem com formas de governo e com sistemas de governo. Forma de Estado é o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de

[339] A expressão governo, como de resto várias outras expressões do vocabulário relativo aos fenômenos políticos, sofre com significativa polissemia, variando bastante seu significado entre diferentes autores. ROUSSEAU, por exemplo, definia governo como "um corpo intermediário, estabelecido entre os súditos e o soberano, para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade tanto civil quanto política. Os membros deste corpo denominam-se magistrados ou reis, isto é, *governadores*, e o corpo inteiro traz o nome de *príncipe*. (...) Chamo, pois, de *governo* ou suprema administração o exercício legítimo do poder executivo e de príncipe ou magistrado o homem ou o corpo encarregado desta administração." (ROUSSEAU, 2008, p. pp. 77-78)

> coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político). Forma de governo é a forma de uma comunidade política organizar o seu poder ou estabelecer a diferenciação entre governantes e governados em harmonia com certos princípios políticos-constitucionais. Mais circunscrito, sistema de governo é o sistema de órgãos de função política, apenas se reporta à organização interna do governo e aos poderes e estatutos dos governantes." (MIRANDA, 2004, p. 272)

A forma de Estado referia-se ao modo de organização territorial do poder (centralizada ou descentralizada) e a divisão de poderes ao modo de organização institucional do poder (distribuição entre poderes em sentido formal). A forma de governo, por sua vez, embora de complexa conceituação e embora vítima de imprecisão conceitual acentuada, corresponde, de modo geral, à questão referente ao número de titulares do poder, aos modos de investidura dos governantes no poder e à duração daquela, em seu sentido contemporâneo. Historicamente foi utilizada também para significar o modo como o poder é exercido, ou seja, o tipo de relações existentes entre governantes e governados, mas este aspecto parece corresponder mais, contemporaneamente, ao regime político.

O sistema de governo, por sua vez, um pouco menos sujeito aos problemas de imprecisão conceitual, corresponde genericamente ao tipo de relações institucionais mantidas entre os órgãos integrantes do poder legislativo e executivo, envolvendo também aspectos relativos à investidura e à manutenção ou destituição dos governantes do poder, conectando-se de maneira significativa ao tema da responsabilidade política.

O regime político, por fim, embora também seja noção assolada por significativa indeterminação semântica, corresponde ao modo como se

relacionam governantes e governados em diversos aspectos, tais como investidura, titularidade do poder e o modo de exercício deste. Compreende principalmente questões como a presença ou ausência de mecanismos de efetiva participação dos governados no poder (tais como os direitos políticos) e a presença ou ausência de efetivos mecanismos que assegurem liberdades políticas básicas e competitividade na esfera pública. Os temas referidos serão objeto do presente capítulo nas próximas sessões, revelando-se essenciais para uma compreensão mínima dos Estados contemporâneos. A temática da democracia, no entanto, possuirá um capítulo próprio, dada sua importância, embora esteja compreendida conceitualmente no tópico dos regimes políticos.

O presente capítulo examinará as formas de governo, sua acepção, suas classificações tradicionais e contemporâneas, entre outras questões. Os capítulos seguintes continuarão o exame de elementos integrantes da Teoria do Governo, notadamente a sistema de governo e regime político.

7.2. Tipologia clássica das formas de governo

Como já mencionado, a forma de governo se relaciona com vários fatores referentes ao poder político em uma sociedade, tendo seu significado sido bastante variável na história do pensamento político. Apesar disso, da análise do conceito percebe-se serem particularmente importantes quanto a temática o número de titulares ou pessoas que exercem o poder, a forma de aquisição e transmissão do poder, e, ainda, a forma ou maneira como é exercido, embora os aspectos abrangidos pela

forma de governo variem de autor para autor e ao longo do tempo. Assim são várias as classificações e tipologias das formas de governo encontradas ao longo da história do pensamento político:

> "As tipologias clássicas radicam em Platão e Aristóteles e através de Cícero, S. Tomás de Aquino, Maquiavel, Bodin e outros, prolongam-se até nosso tempo. E é usual contrapor tipologia tripartida e tipologia bipartida. Na tipologia tripartida distinguem-se *monarquia, aristocracia, democracia* (república, *politeia*, na expressão de Aristóteles. Na tipologia bipartida, ligada a Maquiavel, *monarquia* (principado) e *república*. (MIRANDA, 2004, p. 325).[340]

O critério mais elementar frequentemente adotado para uma classificação muito difundida do conceito mais simples de forma de governo consistia no número de titulares ou de pessoas que exerciam o poder, tratando-se, portanto, de um critério quantitativo (BONAVIDES, 2009). Assim, distinguiam-se três formas de governo, a saber, o governo de um (monarquia ou equivalente), o governo de poucos (aristocracia ou equivalente) e o governo de muitos (democracia, república[341] ou equivalente).

---

[340] Jorge MIRANDA faz algumas observações bastante pertinentes sobre as diversas tipologias propostas sobre formas de governo e afins que cabe, portanto, frisar. Nas referidas tipologias mesclam-se com frequência elementos descritivos e elementos prescritivos ou valorativos, além de serem historicamente situadas, o que explica em parte suas variações e sua eventual desatualização. A expressão tipologias clássicas é utilizada para se referir às tipologias cujas origens encontram-se na Antiguidade e na Idade Moderna, que normalmente constituem tipologias simples (baseadas em um critério), enfatizam a titularidade do poder e contemplam elementos prescritivos. As tipologias atuais ou contemporâneas, segundo Miranda, adotam critérios variados ou múltiplos, são predominantemente democráticas e são mais descritivas do que axiológicas ou valorativas (MIRANDA, 2004, p. 325).

[341] Como advertido a indeterminação semântica no particular é significativa. Desse modo, em alguns textos encontra-se o governo de muitos denominado de democracia ou equivalente, em outros, de república. Atualmente parece preponderar a concepção

Esse tipo de classificação é encontrada nos mais diversos autores, tais como HOBBES e ROUSSEAU, entre outros. Este último, por exemplo, ensina que

> "O soberano pode, em primeiro lugar, delegar a função de governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais magistrados que simples cidadãos particulares. Denomina-se esta forma de governo de *Democracia*. Ou então pode restringir o governo às mãos de um pequeno número, de modo que haja mais simples cidadãos do que magistrados e esta forma tem o nome de *Aristocracia*. Finalmente, pode concentrar todo o governo nas mãos de um único magistrado, no qual todos os demais tenham poder. Esta terceira forma é a mais comum e se denomina *Monarquia* ou governo real." (ROUSSEAU, 2008, p. 88). [342]

ARISTÓTELES, valendo-se de dois critérios – um quantitativo, outro qualitativo – e submetendo a análise moralizante das formas de governo estabeleceu sua famosa tipologia com seis formas de governo clássicas (BONAVIDES, 2009). O critério quantitativo dizia respeito ao número de pessoas que exercem o poder em uma sociedade política, como visto, ao passo que o critério qualitativo correspondia à forma como o poder político seria exercido.

Sob tal classificação, se do ponto de vista quantitativo o governo poderia ser exercido, conceitualmente, por um único indivíduo, por uma

---

segundo a qual democracia seria regime político (contraposto a autocracia), e não forma de governo, como se verá.

342 Um critério quantitativo semelhante é adotado por HOBBES, por exemplo: "Conforme acabei de mostrar, embora as espécies de soberania sejam apenas três, ou seja, a monarquia, em que pertence a um só homem, a democracia, em que pertence à assembleia geral dos súditos, e a aristocracia, em que reside numa assembleia de certas pessoas designadas ou de qualquer outra forma distinguidas das restantes, apesar disso, aquele que examinar os Estados que efetivamente existiram e existem no mundo, talvez não encontre facilidade em reduzi-las a três." (HOBBES, 2006, p. 145).

minoria ou por muitos indivíduos, do ponto de vista qualitativo, por outro lado, o governo poderia ser exercido, de acordo com o pensamento aristotélico, com vistas ao bem-comum (de forma ética ou virtuosa) ou com vistas a interesses particulares (de forma desvirtuada, viciada). Tal classificação prende-se, evidentemente, à tradição filosófica socrático-platônico-aristotélica e à distinção entre vício e virtude. Nesse contexto, o critério qualitativo referido serviria para distinguir as formas virtuosas de governo – dirigidas ao bem-comum – das formas desvirtuadas – voltadas à satisfação de interesses particulares ou diversos do bem-comum.

Assim, seriam formas virtuosas de governo, de acordo com a célebre classificação mencionada, a monarquia, a aristocracia e a república; seriam formas desvirtuadas de governo a tirania, a oligarquia e a demagogia.[343] A monarquia consistiria, conceitualmente, no governo exercido por um único indivíduo (*mono*) no sentido do bem-comum; a aristocracia (*aristoi*: os virtuosos ou melhores, do grego, *areté*, virtude) seria o governo de uma minoria (os "melhores") com vistas ao bem-comum. A república, por sua vez, (*res publicae*, do latim, coisa pública, coisa do povo) seria o governo exercido por muitos, também com vistas ao bem-comum.[344]

[343] A terminologia aqui também se revela variável, podendo aparecer democracia em lugar de república, o demagogia em lugar de democracia.

[344] As classificações e os conceitos relativos às formas de governo podem variar intensamente. Ensina MIRANDA que a classificação de Aristóteles, que remontaria a Heródoto, baseada no duplo critério quantitativo e qualitativo mencionada identificava as formas da monarquia, aristocracia e *politeia*, tirania, oligarquia e democracia. Em Platão, encontramos monarquia, aristocracia, *politeia*, democracia, oligarquia, tirania (MIRANDA, 2004, pp. 327-328). E assim, em diferentes autores e momentos, encontram-se diferentes classificações, diferentes formas de governo e mesmo a variação dos conceitos designados pelas mesmas expressões.

A tirania consistiria no governo exercido por um único indivíduo com vistas a interesses particulares; a oligarquia, no governo de uma minoria com vistas a interesses particulares e, por fim, a demagogia, no governo de uma maioria, embora visando interesses particulares. Desse modo, de acordo com o pensamento aristotélico, a cada forma virtuosa de governo corresponderia uma forma desvirtuada: a tirania seria a forma corrompida da monarquia; a oligarquia seria a forma corrompida da aristocracia; a demagogia, a forma corrompida da república (ou da democracia).[345]

ARISTÓTELES não é o único autor a formular uma classificação das formas de governos com base em elementos quantitativos combinados com elementos qualitativos. POLÍBIO faz o mesmo, embora classifique como formas boas de governo aquelas baseadas no consenso (que corresponderiam, no pensamento do mesmo, ao reino, à aristocracia e à democracia) e como formas más aquelas baseadas na força, correspondentes à tirania, à oligarquia e à oclocracia (MIRANDA, 2004, p. 328).[346]

---

[345] Aristóteles e outros pensadores, como POLÍBIO, também se preocupava em discutir os aspectos positivos e negativos de cada uma dessas formas de governo (ou "constituições políticas") e em classificá-las de um ponto de vista de pretensa superioridade de umas em face das demais.

[346] Outra contribuição de POLÍBIO ao pensamento político foi a ideia da possibilidade de uma constituição mista (governo misto) que consistiria em uma síntese entre reino, aristocracia e democracia, cuja virtude seria o equilíbrio e cujo arquétipo seria a constituição ou governo romano. Uma contribuição adicional foi, ainda, a teoria dos ciclos do governo, como recorda MIRANDA, que ensina que segundo POLÍBIO "as formas boas e más sucedem-se em ciclos, deste modo: a monarquia decai em tirania; daqui passa-se a aristocracia, que depois degenera em oligarquia; segue-se a democracia, que, por sua banda, cai em *oclocracia*(ou governo de multidão); volta-se à monarquia (...)." (MIRANDA, 2004, p. 328). BODIN (assim como HOBBES) questiona a teoria dos

7.3. Tipologia moderna das formas de governo

Embora concepções como as de ARISTÓTELES e POLÍBIO sejam importantes tanto para evidenciar a origem e os significados dos termos utilizados para descrever as formas de governo e para refletir sobre o número de pessoas que exercem o poder, quanto sobre a forma ou modo como o poder é exercido – o que é uma reflexão filosófica importante –, possuem alguns problemas para sua utilização no campo científico. O mais evidente deles é a combinação de elementos descritivos (número de titulares ou exercentes do poder) com elementos normativos ou valorativos (exercício virtuoso ou desvirtuado do poder baseado no consenso ou na força). Além das dificuldades severas em definir o bem comum (ou mesmo aceitar que o mesmo exista) ou afirmar que um governo se apóie, de fato, no consentimento dos governados, tais classificações que contemplam elementos qualitativos permanecem reféns de uma concepção moralizante da política, que submete esta à Ética, concepção esta abandonada há muito no estudo científico do fenômeno político e do Estado.[347] Assim, como ensina KELSEN,

---

governos mistos, afirmando sempre haver um princípio que gozaria de supremacia frente aos demais (MIRANDA, 2004, p. 330). Formula sua própria classificação, a partir da distinção em titularidade exercício da soberania, observando que a titularidade pode caber a um órgão e o exercício a outro, o que redunda em nove formas derivadas da combinação das três formas clássicas, a saber, monarquia monárquica, monarquia aristocrática e monarquia democrática; aristocracia aristocrática, aristocracia monárquica e aristocracia democrática; democracia monárquica, democracia aristocrática e democracia democrática (MIRANDA, 2004, p. 329).

[347] A principal referência na amoralização da Política e considerado como precursor de seu estudo de um ponto de vista mais descritivo e realista do que filosófico é,

> "A teoria política da Antiguidade distinguia três formas de Estado: monarquia, aristocracia e democracia. A teoria moderna não foi além dessa tricotomia. A organização do poder soberano é apresentada como o critério dessa classificação. Quando o poder soberano de uma comunidade pertence a um indivíduo, diz-se que o governo, ou a constituição, é monárquico. Quando o poder pertence a vários indivíduos, a constituição é chamada republicana. Uma república é uma aristocracia ou uma democracia, conforme o poder soberano pertença a uma minoria ou a uma maioria do povo." (KELSEN, 2005, p. 405).

Na atualidade predominam classificações das formas de governo menos complexas do que as propostas por autores como ARISTÓTELES, POLÍBIO e BODIN, sendo decisiva a influência de MAQUIAVEL no particular, pois já no início de sua obra mais conhecida (O Príncipe, de 1513), o autor florentino distingue duas formas básicas de

---

sabidamente, MAQUIAVEL. A partir de seu pensamento, a tendência predominante foi a amoralização do estudo da política e dos fenômenos a ela correlatos, de modo que concepções como a das seis formas de governo de ARISTÓTELES restaram em grande medida desacreditadas, passando a ser tratadas como capítulos importantes da História do Pensamento Político ou da Filosofia Política, mas não como capazes de descrever os modos empíricos de organização do poder político. Em HOBBES encontramos também uma concepção que rejeita a introdução de tais elementos na descrição dos sistemas políticos, chamando a atenção para sua valoratividade, seu caráter emotivo e sua subjetividade: "Quando o representante é um só homem, o governo chama-se monarquia. Quando é uma assembleia de todos os que se uniram, é uma democracia ou governo popular. Quando é uma assembleia apenas de uma parte, chama-se-lhe aristocracia. Não pode haver outras espécies de governo, porque o poder soberano inteiro – que já mostrei ser indivisível – tem de pertencer a um ou mais homens ou a todos. Outras espécies de governos encontramos, como tirania e oligarquia, nos livros de história e de política. Não se trata, todavia, de nomes de outras formas de governo, e sim das mesmas formas quando são detestadas. Aqueles que estão descontentes com uma monarquia chamam-lhe tirania. Aqueles a quem desagrada uma aristocracia chamam-lhe oligarquia. Do mesmo modo, os que se sentem prejudicados por uma democracia chamam-lhe anarquia – o que significa ausência de governo, embora, creio eu, ninguém pense que a ausência de governo seja uma nova espécie de governo. Pela mesma razão, também não devem as pessoas pensar que o governo é de uma espécie quando gostam dele e de uma espécie diferente quando o detestam ou quando são oprimidos pelos governantes." (HOBBES, 2006, pp. 140-141).

governo, a saber, as monarquias (que denomina principados) e as repúblicas[348]. A partir de tal dualismo de formas de governo, portanto, a aristocracia foi reduzida a uma subespécie das repúblicas.[349]

Assim, o panorama básico das formas de governo em uma perspectiva contemporânea seria a que contempla monarquias e repúblicas, considerando as últimas como compreensivas de duas subespécies, a saber, as repúblicas democráticas e as repúblicas aristocráticas, conforme a maioria do povo ou uma minoria tomem parte no poder do Estado, respectivamente, como será melhor examinado adiante.

Há que se observar, porém, que embora a denominação tenha permanecido a mesma, os conceitos correspondentes à monarquia e à república modificaram-se, sendo evidente que a monarquia não é definida

---

348 "Todos os Estados, todos os governos que tiveram e ainda têm poder sobre os homens, são repúblicas ou principados. (MAQUIAVEL, 2009, p. 21). Como ensina MIRANDA (2004, p. 329), para MAQUIAVEL "A república é o governo de vários, sejam alguns (aristocratas) ou muitos ou todos (democracia). O principado ou monarquia o governo de um só. Na república tem de se formar uma vontade colectiva, na monarquia não há senão uma vontade individual. Divide os principados em *hereditários* e *novos* (estes provenientes de uma recente conquista do poder, num conceito que se aproxima do moderno conceito de ditadura). Para além disso, não deixa de elogiar os governos mistos, exaltando, a esse propósito, também a República Romana."

349 Para MONTESQUIEU as formas de governo seriam a república, a monarquia e o despotismo, sendo a primeira o governo de todos, passível de ser exercido por um colégio, integrado por alguns ou por todos (ou seja, ser aristocrática ou democrática). A monarquia consistiria no governo por um só, mas baseado no equilíbrio em com vistas ao bem comum. O despotismo, governo imperfeito, seria aquele normalmente exercido por um só sem levar em conta o bem comum (MIRANDA, 2004, p. 330). Nesse sentido, MONTESQUIEU: "Eu disse que a natureza do governo republicano é que, nele, o povo em conjunto ou certas famílias, possuem o poder soberano; a do governo monárquico, que o príncipe nele possui o poder soberano, mas exerce-o segundo leis estabelecidas; a do governo despótico, que um só nele governa, mas segundo suas vontades e seus caprichos." (MONTESQUIEU, 2005, p. 31).

contemporaneamente como a forma de governo em que o poder é exercido por um único homem com vistas ao bem comum, e que a república tampouco costuma ser definida atualmente como a forma de governo em que o poder é exercido por muitos no sentido do bem comum. Assim, faz-se necessário tentar identificar traços individualizadores das monarquias e das repúblicas para, após, tentar identificar algumas das subespécies principais de tais formas de governo – tarefa que pode ser árdua, pois as monarquias e as repúblicas transformaram-se significativamente durante sua existência plurimilenar. A despeito de tal dificuldade, parece ser possível evidenciar alguns traços normalmente associados a uma forma ou outra de governo, fazendo algumas observações e adaptações.

Entende-se que a monarquia é a forma de governo caracterizada por alguns traços historicamente a ela associados, em particular a unipessoalidade do soberano, a vitaliciedade da investidura no poder, a hereditariedade como critério de transmissão do poder, o patrimonialismo e a irresponsabilidade do soberano (BONAVIDES, 2009).

A unipessoalidade significa que em tal forma de governo o poder é exercido, em princípio, por um único indivíduo, o rei, príncipe, monarca ou imperador. A figura política central nas monarquias, em suas origens ao menos, é a do monarca, a quem cabe uma ampla gama de poderes. Como ensina CAETANO, "a monarquia é uma forma política em que a soberania é exercida por uma só pessoa em nome de um direito próprio" (CAETANO, 2009, p. 357).

Há que se ressalvar, de todo modo, a coexistência, em muitos casos, de poderes paralelos ao do rei, como os órgãos de representação estamental na Idade Média e início da Modernidade (Cortes ou Estados Gerais) ou, mais recentemente, os Parlamentos. Há que se ressalvar, igualmente, que por vezes os poderes do monarca passam para outros órgãos, de maneira concorrente ou até mesmo quase total (caso das monarquias parlamentares, em que a Chefia de governo passa ao Primeiro Ministro, como se verá).[350]

A vitaliciedade significa que não existe um período de tempo fixo ou pré-determinado para o exercício do poder pelo monarca (mandato), sendo ele exercido, em princípio enquanto o monarca viver, terminando apenas com a morte do monarca, salvo intercorrências excepcionais tais como a superveniência de incapacidade grave ou a abdicação ao trono. Há que se ressalvar, de todo modo, que não é inconcebível uma monarquia a prazo certo, embora a regra, historicamente falando, seja a das monarquias vitalícias.

CAETANO define ainda a monarquia como "a forma política em que existe um Chefe de Estado hereditário" (CAETANO, 2009, p. 358). A hereditariedade traduz-se na transmissão do poder de ascendente para descendente, normalmente do monarca para o filho homem mais velho (critério da primogenitura), variando, no entanto, as regras de sucessão ao

[350] Nota-se, portanto, que a forma de governo monárquica pode ser muito mais uma questão de forma do que efetivo exercício do poder, na atualidade. Em monarquias parlamentaristas diz-se muitas vezes que "o rei reina, mas não governa", ou seja, não exerce efetivo poder (BONAVIDES, 2009). Isso é verdadeiro na atualidade quanto à maior parte das monarquias (devido ao parlamentarismo), mas algumas são exceções nas quais o rei ainda possui significativos poderes de governo (tal como é o caso do Reino da Espanha sob a Constituição de 1978).

trono segundo os costumes e as tradições de cada reino[351], embora alguns critérios (como o da proximidade de parentesco) sejam muito difundidos.[352] Há que se ressalvar, aqui também, que embora o monarca normalmente não seja eleito, mas investido no poder de maneira hereditária, existiram monarquias eletivas.[353] CAETANO explicita as origens (patrimonialistas) da noção de hereditariedade e seu significado atual:

> "A hereditariedade nasceu (...) da ideia de que sendo a soberania direito próprio de uma família, deve transmitir-se nela por herança como os demais bens e direitos do seu patrimônio. Mas em muitos Estados monárquicos a hereditariedade é hoje aceite com exclusão de qualquer pensamento de propriedade da soberania, por consideração pragmática da vantagem de subtrair a chefia do Estado às disputas dos partidos, aos azares da eleição e às soluções de continuidade na orientação do seu exercício." (CAETANO, 2009, p. 358).[354]

---

[351] "A hereditariedade regula-se pela ordem legal da sucessão numa mesma família, excluindo os incapazes e os indignos. (...)." (CAETANO, 2009, p. 237).

[352] É comum que se considere, em monarquias não hereditárias, que o soberano pode designar seu sucessor, em vida ou por testamento. HOBBES menciona alguns critérios comumente observados na sucessão hereditária ao trono: "Quando não há costume ou testamento anterior, todavia, deve entender-se, primeiro, que a vontade do monarca é que o governo continue sendo monárquico, dado que aprovou essa forma de governo para si mesmo. Segundo, que seu próprio filho, homem ou mulher, seja preferido a qualquer outro, dado que se supõe que os homens tendem por natureza a favorecer mais seus próprios filhos do que os filhos dos outros homens. Entre seus filhos, mais os do sexo masculino do que os do feminino, porque os homens são naturalmente mais capazes do que as mulheres para as ações que implicam esforço e perigo. Terceiro, caso falte sua própria descendência, mais um irmão do que um estranho, e mesmo assim o de sangue mais próximo de preferência ao mais remoto, dado que sempre se supõe que o parente mais chegado é também o mais chegado em afeto. É evidente que sempre se recebe, por reflexo, mais honra devido à grandeza do parente mais próximo." (HOBBES, 2006, pp. 148-149).

[353] O exemplo mais importante talvez seja o do Sacro-Império Romano Germânico, no qual o imperador era eleito pelos Príncipes Eleitores.

[354] Além das monarquias, a hereditariedade é por vezes estabelecida como critério de sucessão em aristocracias, embora naquela isso ocorra com relação ao trono enquanto nestas ocorra no âmbito dos órgãos legislativo, observa CAETANO. Ainda segundo

Ou seja, da aplicação de normas relativas à sucessão hereditária em geral, a hereditariedade evoluiu no sentido de consistir em um mecanismo capaz de evitar a insegurança decorrente da morte do soberano e da indefinição acerca da sucessão no poder (bem como de perpetuação do poder na família real e na nobreza).[355]

O patrimonialismo traduz-se na característica bastante comum nas monarquias mais antigas de que o monarca era considerado o proprietário de todos os recursos do reino, inexistindo distinção entre os bens do reino (bens públicos) e os bens pessoais do príncipe (bens particulares), distinção esta que surge apenas em uma fase posterior, com o advento da noção de Fazenda Pública, consistente no conjunto de bens de propriedade do reino (Estado), distinta e inconfundível com o patrimônio do monarca. É evidente que nas monarquias mais recentes e nas contemporâneas há clara distinção entre patrimônio público e patrimônio privado do monarca, mas durante bastante tempo o patrimonialismo foi um traço das monarquias.

Por fim, a irresponsabilidade consiste na impossibilidade de responsabilizar o monarca por quaisquer de seus atos, considerando-se sua pessoa inviolável e seus atos insuscetíveis de controle ou censura (*the*

---

aquele autor, o aspecto positivo da hereditariedade é a ausência de disputas pelo poder e a possibilidade de educação do príncipe para o governo. Pontua, porém, um importante aspecto negativo, a saber, a possibilidade do acesso de pessoas sem vocação ao trono, o que implica a criação de soluções nas quais o "rei reina mas não governa". (CAETANO, 2009, p. 237).

[355] Foi concepção difundida que nas monarquias o poder transmitir-se-ia na família real hereditariamente e, em caso de fim de uma dinastia sem haver sucessor, que haveria uma eleição do novo monarca entre a nobreza. Nota-se aqui a combinação dos critérios de eletividade e hereditariedade.

king can't do wrong, *le roi ne peut mal faire*). Tal concepção parece traduzir-se tanto numa decorrência de doutrinas como a da natureza divina dos governantes e da investidura divina (BONAVIDES, 2009), quanto da ideia de soberania absoluta do príncipe.[356]

É evidente que estes cinco traços historicamente relacionados às monarquias – unipessoalidade, vitaliciedade, hereditariedade, patrimonialismo e irresponsabilidade – não se encontram presentes na maioria das monarquias contemporâneas. Estas costumam caracterizar-se, atualmente, pela simples existência de uma família ou casa real, dentro da qual a chefia de Estado cabe a um único indivíduo, transmite-se hereditariamente e exerce-se vitaliciamente. Mas, especialmente em função do advento do parlamentarismo (que será estudado logo adiante, ainda neste capítulo), os monarcas na atualidade não costumam ter efetivos poderes de governo, o que torna a questão a irresponsabilidade secundária (pois como geralmente não governam, não há muito pelo que poderiam ser responsabilizados). O patrimonialismo (confusão entre patrimônio público e privado do monarca) igualmente não costuma mais se fazer presente.

A forma de governo republicana, por sua vez, é caracterizada por traços diametralmente opostos à monarquia (BONAVIDES, 2009),

[356] Confira-se, uma vez mais, o pensamento de Thomas HOBBES: "Em quarto lugar, posto que todo súdito é por instituição autor de todos os atos e decisões do soberano instituído, deduz-se que nada feito por este pode ser considerado injúria para com qualquer de seus súditos. E nenhum deles pode acusá-lo de injustiça. Quem faz alguma coisa em nome da autoridade de um outro não pode nunca causar injúria àquele em virtude de cuja autoridade está agindo." E, mais adiante, "o detentor do poder soberano não pode justamente ser morto, nem de qualquer outra maneira pode ser punido por seus súditos. Posto que cada súdito é autor dos atos de seu soberano, cada um estaria castigando outrem pelos atos cometidos por si mesmo." (HOBBES, 2006, p. 135).

associando-se àquela as ideias de pluralidade de governantes, eletividade como critério de investidura no poder, temporariedade no exercício do poder, distinção entre patrimônio público e privado e, ainda, responsabilidade dos governantes. Por oposição conceitual à monarquia, CAETANO define a república como "uma forma política em que o poder supremo do Estado reside na vontade de um colégio de indivíduos, cuja composição e cuja actuação são regulados por lei", aduzindo que tal colégio "pode ser de um duunvirato ou triunvirato[357], um directório[358], um parlamento[359] ou o colégio eleitoral da Nação." (CAETANO, 2009, pp. 358-359).

Em geral, em repúblicas existem diversos órgãos que exercem o poder, em lugar da concentração de poder característica das monarquias. Se nestas o principal órgão é o príncipe, e se os demais porventura existentes são geralmente dele dependentes ou delegados seus (como tribunais e cortes reais), nas repúblicas costumam ser diversos e não raro independentes os órgãos que exercem o poder político e as funções do Estado.

---

357 Duunvirato ou diarquia consiste em sistema em que dois titulares dividem entre si o exercício do poder, de acordo com algum critério, podendo ser caracterizado, por exemplo, por arranjos institucionais como o do parlamentarismo dualista ou o semipresidencialismo que, como se verá adiante, dividem funções de governo entre dois órgãos. No período do consulado, o governo francês apresentava-se (formalmente) sob a forma de triunvirato. Os dois ou três órgãos desse tipo de composição governamental podem ter poderes paritários ou desiguais (caso do consulado, dada a ascendência do primeiro cônsul).

358 O diretório é colegiado com número reduzido de titulares (normalmente cinco ou sete), tal como houve na França (1799) e como há na Suíça.

359 O governo de um parlamento com concentração de poderes neste órgão é normalmente denominado governo de assembleia. O exemplo histórico é o governo da França pela convenção em 1793.

As repúblicas costumam ser caracterizadas pela coexistência de uma pluralidade de órgãos, alguns unipessoais (como as magistraturas) ou colegiados (como as assembleias e comícios), de que existem tantos exemplos oferecidos por cidades-Estado republicanas como Atenas ou a Roma republicana. Além disso, tanto as magistraturas quanto as assembleias costumam ser acessíveis a todos os membros da comunidade aos quais sejam reconhecidos direitos políticos. Nas assembleias e comícios podem participar todos os cidadãos, ou todos os cidadãos de certa classe, e nelas discutem-se e aprovam-se as mais variadas matérias, como leis e como a escolha ou designação de magistrados. Do mesmo modo, todos os cidadãos, ou todos os cidadãos de certa classe, podem concorrer às magistraturas.[360]

A forma de governo republicana caracteriza-se, ainda, pela temporariedade dos mandatos, que significa que todos aqueles que exercerem o governo ou algum poder do Estado o farão temporariamente, durante mandatos com prazo determinado, não raro de um ano apenas. A regra é a de que todos os cidadãos ou todos os cidadãos de certa classe tenham a possibilidade de exercer as magistraturas (cargos públicos) e, para tanto, a investidura nelas deve ser temporária, permitindo o acesso aos demais e a alternância dos cidadãos nos cargos públicos. Isso não significa que em uma república não possa haver cargos vitalícios, e em muitos casos há, mas geralmente tais cargos são excepcionais, sendo regra

[360] Assim, em Roma surgem diversos cargos ou magistraturas (como pretores, censores, tribunos, cônsules, entre outros), com diversas funções públicas, bem como diversos órgãos colegiados e assembleias (como o Senado, os comícios por cúrias, centúrias e tribos).

geral a investidura temporária. Fundamental para não descaracterizar-se a forma republicana, por outro lado, é que o cargo de chefe de Estado e/ou de governo (rei, presidente ou equivalente) não seja vitalício, mas temporário.

A eletividade acompanha a temporariedade, e significa que os cargos e funções públicos não serão acessíveis pelo critério hereditário[361], mas que serão providos por meio de eleições ou, excepcionalmente, por outros critérios, como o sorteio, cuja utilização para a designação de magistrados não era de ocorrência rara em repúblicas da Antiguidade. Ensina Marcello CAETANO que "República é a forma política em que a soberania pertence à colectividade só podendo ser exercida em nome e por delegação desta mediante magistrados electivos, submetidos à lei geral." (CAETANO, 2009, p. 359).

A forma de governo republicana é compatível, ainda, com outros tipos de provimento de cargos públicos, tais como a nomeação ou a cooptação[362]. De todo modo, em regra nas repúblicas os cargos públicos em geral não serão transmitidos hereditariamente, mas providos por outros critérios. É essencial que o chefe de Estado (presidente) seja eleito para a caracterização das repúblicas, e não hereditário, embora essa eleição possa se dar de diferentes formas (podendo ser diretas ou indiretas, por

361 "República é a forma política em que não existe Chefe de Estado ou em que o Chefe de Estado não é hereditário." (CAETANO, 2009, p. 359).

362 Nomeação é a investidura em um cargo público por escolha de uma autoridade. É o caso, por exemplo, da investidura de ministros ou secretários de Estado por escolha do Presidente da República. Cooptação, como método de provimento de cargos públicos, significa que a escolha dos novos membros de um órgão seja feita pelo próprio órgão.

colégio eleitoral, ou podendo ser pelo sistema majoritário de um ou dois turnos, por exemplo).[363]

Além disso, em repúblicas é nítida a distinção entre patrimônio pessoal dos governantes e patrimônio público (*res publica*[364], literalmente coisa pública ou do povo), e é forte a concepção de governo de que todo o povo toma parte, de onde surge uma forte vinculação entre república e democracia[365], tema ao qual se retornará em breve. Não há nas repúblicas, portanto, o traço do patrimonialismo típico das monarquias em certas fases, sendo desde logo distinguidos claramente os bens dos governantes e os bens do Estado.[366]

Por fim, a responsabilidade dos governantes significa que em repúblicas, considerando-se a clara distinção entre patrimônio pessoal dos

---

363 Tais temas serão explorados no capítulo relativo aos sistemas eleitorais e partidários, adiante.

364 Há que se tomar cautela com a expressão república. Embora na linguagem política contemporânea a palavra república designe a forma de governo contraposta à monarquia, nem sempre sua denotação foi esta. Não é raro encontrar, principalmente em escritos mais antigos, a expressão república utilizada com o significado genérico de Estado ou sociedade política. Assim, para BODIN são tipos de repúblicas as monarquias (caracterizadas pelo monopólio do poder por um único príncipe), as repúblicas populares (se todo o povo toma parte do exercício do poder soberano) e república aristocrática (se uma minoria do povo toma parte do exercício do poder soberano). Desse modo, percebe-se que os Seis Livros da República de Jean BODIN (1576) poderiam ser traduzidos, em linguagem contemporânea, como os Seis Livros Sobre o Estado, dado o significado da expressão república no vocabulário do período e do autor. A expressão república, nesse sentido, parece estar mais próxima da expressão inglesa *commonwealth* (comunidade).

365 Sendo por vezes, inclusive, termos intercambiáveis, embora atualmente sejam inconfundíveis, correspondendo a república a uma forma de governo (contraposta à monarquia) e a democracia a um regime político (contraposto aos regimes autocráticos ou ditatoriais).

366 Note-se que por vezes patrimonialismo aparece nas repúblicas em outro sentido, como uma patologia. A expressão, neste contexto, não significa confusão entre patrimônio público e privado, mas apropriação de bens públicos ou do espaço público pelos governantes, para benefício particular, fenômeno este conexo à corrupção.

governantes e patrimônio do Estado, aqueles claramente gerem bens e interesses alheios. Uma das consequências disso (e de outros aspectos relacionados à forma republicana de governo, como a eletividade) é que os governantes são em geral responsáveis, exatamente como decorrência do fato de administrarem bens alheios. Então em repúblicas a regra não será a irresponsabilidade dos governantes, mas, contrariamente, a possibilidade de sua responsabilização[367] por atos que praticarem em tal condição, embora a forma concreta de responsabilização e o tipo de responsabilidade possam variar significativamente.[368]

Insista-se, porém, que embora tais traços gerais sejam associados à forma monárquica e à forma republicana de governo, as monarquias e repúblicas nem sempre possuem todos os traços distintivos indicados. Existiram, como já dito, monarquias eletivas, em que o poder não se transmitia hereditariamente; nas monarquias contemporâneas não há confusão entre patrimônio público e patrimônio pessoal do monarca; há, excepcionalmente, cargos vitalícios em repúblicas, e assim sucessivamente.

É intuitivo que as duas formas de governo examinadas possuam diversas variantes ou subtipos, se fazendo necessário examinar alguns dos principais, sem pretensão de exaustão, Há que se distinguir, portanto, monarquias absolutistas e monarquias limitadas e, entre as últimas, as

---

367 Nesse sentido, ensina Marcello CAETANO que monarquia significaria o governo de um chefe, ao passo que república corresponderia à ideia de um governo de leis (CAETANO, 2009, p. 353).

368 O que não significa que não possa haver privilégios e imunidades, normalmente concebidos como necessários ao próprio interesse público. É o exemplo das imunidades parlamentares, concebidas como necessárias para o adequado exercício do mandato parlamentar, ou da imunidade judicial, igualmente considerada como indispensável para um exercício imparcial da jurisdição.

monarquias limitadas de estamentos, parlamentares e constitucionais. Faz-se necessário distinguir, de outro lado, as repúblicas democráticas das repúblicas aristocráticas.

As monarquias absolutistas já foram examinadas por mais de uma vez no livro, de modo que a referência às mesmas pode, aqui, ser breve. Caracterizam-se, como dito e repetido, pela concentração de todos os poderes ou funções do Estado nas mãos do monarca, que as exerce diretamente ou por meio de delegação a órgãos subordinados, de maneira ilimitada e sem poder ser responsabilizado. Já se examinou em capítulos anteriores que se considera a concentração de poder característica do absolutismo como danosa à segurança e à liberdade individuais. Sabemos também que as monarquias absolutistas são consideradas a primeira forma de Estado moderno, tendo surgido na Europa por volta do século XV.[369]

As monarquias que não se caracterizam como absolutistas são denominadas monarquias limitadas, pois sua principal característica é a limitação dos poderes dos monarcas ou príncipes, diversamente do que ocorre nas primeiras. Ocorre que o modo de limitação do poder dos monarcas pode ser variado, de maneira que existem subespécies das monarquias limitadas, sendo as principais, de um ponto de vista histórico, as denominadas monarquias limitadas de estamentos, as denominadas

[369] Como ensina Alessandro PIZZORUSSO, "característica essencial da monarquia absoluta, como a própria expressão indica, é a ausência de qualquer separação de poderes; sob tal sistema, de fato, o monarca reunia em si todas as funções estatais, fossem elas legislativas, executivas ou jurisdicionais." (PIZZORUSSO, 1998, p. 202). Os principais exemplos históricos de monarquias absolutistas são os da França sob o antigo regime e a Rússia czarista, assim como certos principados alemães e italianos, não tendo ocorrido em alguns lugares, por falta de condições propícias, notadamente na Inglaterra. Atualmente tal forma de organização política praticamente desapareceu (PIZZORUSSO, 1998, pp. 202-203).

monarquias limitadas parlamentares e as denominadas monarquias limitadas constitucionais.[370]

As monarquias limitadas de estamentos correspondem, de modo geral, às monarquias típicas da Baixa Idade Média, anteriores, portanto, ao absolutismo. Nelas o poder dos monarcas é limitado e controlado por força dos estamentos, entendidos como castas sociais poderosas, nomeadamente a nobreza e o clero. Estas castas, das quais os monarcas dependem em maior ou menor medida, costumam ser representadas em órgãos denominados Cortes Gerais (denominação corrente na península ibérica) ou Estados Gerais (denominação corrente na França), e determinadas decisões somente podem ser tomadas pelo soberano conjuntamente com tais órgãos. Comumente, a criação de novos impostos ou a majoração de impostos, assim como a declaração de guerra, entre outros assuntos, somente poderiam ser aprovados, nas democracias limitadas de estamentos, em Cortes Gerais. Desse modo, tais órgãos de tipo medieval e estamental limitavam o poder dos monarcas, embora o grau da limitação efetiva do poder dependesse de fatores externos, como o equilíbrio de forças entre monarca e nobreza.

O tipo de monarquia limitada que foi o sucessor imediato das monarquias limitadas de estamentos foi o das monarquias limitadas

[370] Para PIZZORUSSO, a monarquia limitada consiste na forma segundo a qual embora coubesse à Coroa o exercício do poder, o parlamento poderia colocar limites às suas decisões (PIZZORUSSO, 1998, p. 203). A monarquia constitucional, por sua vez, decorre ao mesmo tempo do desenvolvimento da administração pública e do aumento da autonomia e independência judiciária na Inglaterra. O desenvolvimento de tal modelo parece ter desembocado na monarquia parlamentar de que fala o autor, com o advento dos institutos daquele sistema de governo. São monarquias parlamentares atuais, entre outros, o Reino Unido, da Suécia, da Noruega, da Dinamarca, a Bélgica, os Países Baixos, Luxemburgo, a Espanha e o Japão (PIZZORUSSO, 1998, p. 203-205).

parlamentares. Nessas, como o próprio nome aponta, a limitação do poder dos monarcas se dá pelo parlamento, e não por Cortes ou Estados Gerais. A semelhança é que em ambos é um órgão de representação política contém ou limita o poder real; a diferença radica no tipo de órgão. As Cortes ou Estados Gerais são órgãos colegiados de tipo medieval, compostos por diferentes modos, e considerados representativos apenas de certas castas da sociedade, nomeadamente a nobreza e o clero (com exclusão dos plebeus e, durante muito tempo, dos burgueses). Os Parlamentos, que surgem historicamente a partir do desenvolvimento das Cortes, sem com elas se confundirem, são órgãos colegiados de tipo moderno, normalmente compostos por eleição, e considerados representativos de toda a sociedade, e não apenas de certas castas ou classes sociais. Além dessas diferenças fundamentais, as Cortes são geralmente órgãos cuja função principal é o controle do monarca, ao passo que os parlamentos passam a assumir novas funções (como a função legislativa).

Assim, do mesmo modo que na Baixa Idade Média muitos monarcas tinham seu poder limitados pelas Cortes ou Estados Gerais, na Modernidade, com o advento dos parlamentos, muitos monarcas tiveram seu poder limitado por estes.[371]

Por fim, das monarquias limitadas de estamentos e parlamentares distinguem-se conceitualmente as monarquias limitadas constitucionais.

[371] Posteriormente outros órgãos serão controlados pelos parlamentos nos sistemas de governo parlamentaristas, a saber, o governo (ministério ou gabinete) e o chefe de governo (primeiro ministro ou chefe do conselho de ministros), como se verá. Nota-se que os sistemas de governo parlamentaristas nascem a partir de monarquias limitadas parlamentares.

Nestas a contenção do poder real é feita por meio da adoção de uma constituição que aplica algumas das técnicas de limitação ou contenção do poder típicas do constitucionalismo, já estudadas, tais como a adoção de direitos, liberdades e garantias fundamentais, a divisão dos poderes e – mais raramente – o federalismo. Assim, nelas o elemento limitador do poder decorrerá de tais arranjos constitucionais, e não necessariamente apenas da atuação de um órgão representativo (embora não raro possam ser combinadas técnicas como a limitação do poder do monarca pelo parlamento e por uma constituição).

Assim, monarquias em que, por força de uma constituição, estabelecem-se direitos, liberdades e garantias, organizam-se parlamentos eleitos por voto popular, com competências de fiscalização e legislação, e estabelece-se um poder judiciário independente, por força da divisão de poderes, passam a caracterizar-se como monarquias limitadas constitucionais, tal como tende a ser a regra nas monarquias que se mantém após as revoluções liberais e durante o século XIX, principalmente. Em muitos casos as constituições são, no entanto, outorgadas pelo próprio monarca, como um ato fortemente simbólico de auto-limitação de seu poder, e é evidente, ainda, que há que se distinguir aqueles casos em que a constituição efetivamente limita o poder monárquico daqueles casos em que, apesar das formas constitucionais adotadas (direitos, liberdades, garantias e divisão dos poderes), o monarca

continua, de fato, a exercer o poder de forma absoluta ou pelo menos com superioridade em comparação com os demais poderes.[372]

Examinada a distinção entre monarquias absolutas e limitadas, e as três espécies principais de monarquias limitadas, cabe explorar ainda, brevemente, as principais subespécies ou subtipos de repúblicas, a saber, as repúblicas democráticas (ou populares) e repúblicas aristocráticas. A principal distinção, no particular, baseia-se no grau de inclusividade com que o Estado permita a participação dos governados (súditos) no governo, de modo que serão consideradas repúblicas democráticas (ou populares) principalmente aquelas em que haja sufrágio universal, ou seja, em que o direito político básico de participação dos governados no governo seja amplamente reconhecido, sem restrições discriminatórias, abrangendo tendencialmente a maioria da população.

Caso uma república adote um sistema de sufrágio restrito ou de qualquer maneira estabeleça um sistema de baixa inclusividade dos

[372] Em alguns casos, por exemplo, adotam-se formas constitucionais de separação ou divisão de poderes, mas mantêm-se prerrogativas em favor do monarca que lhe conferem supremacia em face dos outros poderes. É o que ocorreu no Brasil sob a constituição imperial de 1824, na qual o poder moderador, inspirado no poder neutro de CONSTANT, servia para manter a concentração do poder nas mãos do monarca, a despeito da adoção formal da divisão dos poderes. Cabe lembrar aqui os diferentes tipos de constituição na célebre classificação ontológica das constituições elaborada por Carl LOEWENSTEIN, que distingue as constituições em normativas, nominais e semânticas. Como é sabido, nem todas as constituições são efetivamente normativas, ou seja, conseguem efetivamente regular o poder político, acabando por vezes por se caracterizarem como nominais (LOEWENSTEIN, 1976). Nas palavras de LOEWENSTEIN, "são normativas as constituições que caracterizadas pela concordância das normas constitucionais para com os efetivos processos de poder, diversamente do que ocorre sob as constituições nominais, assim entendidas aquelas cujas normas não são observadas na prática, ou seja, que revelam-se incapazes de fazer com que os processos políticos reais se conforme às suas disposições" (1976, pp. 216 e ss.).

governados no governo, reservando a possibilidade de participar do poder a uma minoria, por qualquer critério que seja, tenderá a caracterizar-se como república aristocrática, e não como república popular ou democrática. O sufrágio restrito é direito de participação na vida política da comunidade reservado a uma parcela dos súditos, por critérios discriminatórios, tais como nobreza, nascimento, renda, propriedade, gênero e assim sucessivamente, como se verá melhor adiante. Como se percebe e como já consignado anteriormente, na contemporaneidade a tendência predominante tem sido conceber a aristocracia como espécie de república, e não como forma de governo ao lado dessas e das monarquias.

Antes de concluir o presente tópico cabe observar que existiria a possibilidade de explorar vários outros aspectos das monarquias e repúblicas, como, por exemplo, outros subtipos que surgem da combinação entre formas de governo e sistemas de governo ou entre aquelas e os tipos de regime. Assim, analisando-se conjuntamente o forma e sistema de governo, teríamos alguns subtipos básicos, a saber, monarquias parlamentaristas e não-parlamentaristas, repúblicas parlamentaristas e presidencialistas.

As monarquias parlamentaristas, ao adotar o sistema de governo homônimo, cindem o executivo em dois órgãos (chefe de Estado, rei, e chefe de governo, primeiro ministro ou equivalente), como se verá adiante; as monarquias não-parlamentaristas não o fazem, concentrando as funções de chefia de Estado e governo no monarca, embora possam caracterizar-se como monarquias absolutas ou limitadas, conforme a tipologia estudada. As repúblicas parlamentaristas fazem o mesmo que as

monarquias parlamentaristas, cindindo o executivo em dois órgãos, mas, devido à forma republicana, conferem as funções de chefe de Estado a um órgão eletivo e de mandato temporário, normalmente denominado presidente. As repúblicas presidencialistas, contrariamente, concentram as funções de chefia de Estado e de governo na mesma autoridade, o presidente da república, como se verá em detalhe a seguir. Considerando-se a existência de outros sistemas de governo, também seria possível identificar repúblicas semipresidencialistas ou semiparlamentaristas, repúblicas diretoriais, entre outros tipos, mas a análise exaustiva revela-se impossível aqui.

Da combinação entre formas de governo e regimes políticos também surgem subtipos de república e de monarquia, como as repúblicas democráticas[373] e as repúblicas autoritárias. Do mesmo modo, a análise da temática em tal grau de pormenor torna-se inviável no presente curso. Examinada a temática das formas de governo, cabe agora estudar e compreender os sistemas de governo, e suas principais variantes, tema este fundamental para a compreensão efetiva dos processos de poder típico dos Estados contemporâneos.

[373] Aqui república democrática significa aquela que adota o regime democrático, com direitos de participação e de liberdade política, como se examinará melhor adiante, opondo-se às repúblicas autoritárias, nas quais, apesar de não se adotar formalmente a monarquia e de haver características republicanas como eletividade e temporariedade, de fato o poder concentra-se nas mãos do chefe de Estado, tal como ocorreu, por exemplo, sob NAPOLEÃO na França no período do consulado, sob a Constituição do Ano VIII (1799) (CAETANO, 2009).

CAPÍTULO 8

SISTEMA DE GOVERNO

Os sistemas de governo constituem um aspecto central da organização política, inconfundível com os temas já tratados da forma de Estado e da forma de governo.[374] Como já adiantado, apesar de certa imprecisão conceitual, pode-se afirmar que o sistema de governo é conceito que corresponde ao arranjo governamental especificamente no que diz respeito à maneira como os Poderes são constituídos e à forma como se relacionam entre si por força da forma de sua constituição e da existência ou inexistência de responsabilidade política entre eles. Acertadamente, MIRANDA define sistemas de governo como "sistemas de relacionamento dos órgãos da função política." (MIRANDA, 2004, p. 395).

A temática do sistema de governo é, pois, estreitamente vinculada à da repartição dos poderes, já examinada em capítulo anterior, de modo

374 "Facilmente se vê que sistemas de governo e formas de governo não têm o mesmo conteúdo. Há formas de governo que implicam determinados sistemas de governo: assim a monarquia absoluta. Já o governo representativo clássico ou liberal vamos encontrar diferentes sistemas de governo e o mesmo acontece na democracia representativa. Poderia dize-se (...) que as formas de governo pluricráticas, ou mesmo as pluricracias, tendem a uma pluralidade também de sistemas de governo e que as formas de governo monistas ou monocráticas tendem a um número reduzido de sistemas de governo. Mas não há correlação necessária." (MIRANDA, 2004, p. 395).

que os tópicos ali estudados serão essenciais para a compreensão do tema ora em exame (especialmente a distinção entre sistemas de divisão e de separação de poderes). Observe-se, ainda, que o presente tópico representa, também, um complemento indispensável àquela temática.

É necessário advertir desde logo que os poderes relevantes para a definição do sistema de governo são apenas o legislativo e o executivo, sendo que o judiciário, para fins do presente tópico, não apresenta interesse particular. O judiciário, constituindo um dos poderes do Estado e sendo dotado de importância cada vez maior, é essencial para a compreensão do Estado[375], mas será objeto de reflexões no momento apropriado, não interferindo na configuração do sistema de governo.

Entre os principais sistemas de governo existentes na atualidade, há que se distinguir três grupos, a saber, o dos sistemas presidencialistas, o dos sistemas parlamentaristas e o dos sistemas de governo mistos ou híbridos, que combinam, de alguma forma, elementos presidencialistas com elementos parlamentaristas (caso dos denominados sistemas semipresidencialistas e semiparlamentaristas). Dentro desses três grupos constata-se a existência de inúmeras variantes[376], de modo que serão

375 Nas futuras edições desta obra será incluído um capítulo para tratar do sistema jurídico e judiciário, e serão explorados temas importantes como o controle de legalidade e o controle de constitucionalidade. Tais temáticas não devem ser negligenciadas no estudo do Estado, mas não integram o sistema de governo.

376 No espectro do presidencialismo encontraremos um sem-número de variantes no tempo e no espaço, tais como o presidencialismo clássico (típico dos EUA), o hiperpresidencialismo (comum na América Latina), o presidencialismo de coalizão (tal como o modelo brasileiro), entre outros. No espectro do parlamentarismo, o mesmo se verificará, registrando-se diferentes modelos ao longo do tempo, tal como o parlamentarismo clássico (britânico), o parlamentarismo dualista (século XIX), o parlamentarismo monista (século XX), o parlamentarismo frenado ou racionalizado (século XX), entre outros.

examinados os modelos mais típicos ou representativos do presidencialismo e do parlamentarismo, bem como um caso exemplar do semipresidencialismo, ressalvando-se desde logo as amplas variações existentes em cada uma dessas categorias de sistemas de governos.

8.1. Presidencialismo

O presidencialismo consiste em sistema de governo que, como o próprio nome indica, ostenta uma tendência a fortalecer o Poder Executivo e seu órgão principal, o presidente da república, que é órgão unipessoal eleito direta ou indiretamente (tal como ocorre no Brasil e nos EUA, respectivamente) e que concentra diversas funções. Tal sistema de governo surgiu nos Estados Unidos da América, com a Constituição de 1787, e faz do presidente da república (e do poder executivo) o principal protagonista no campo político.

Como se percebe desde logo, o sistema tem como pressuposto a forma de governo republicana, não sendo compatível com a forma monárquica, diferentemente do que ocorre com outros sistemas de governo existentes. Isso se deve não apenas à origem histórica, uma vez que o sistema presidencialista foi concebido pelos fundadores dos Estados Unidos da América que não cogitavam a adoção da forma monárquica de governo, mas também pelo fato de que em tal sistema de governo o presidente da república acumula as funções de chefe de Estado (precipuamente representativas e simbólicas) e as funções de chefe de governo (precipuamente governativas e decisórias), de modo que não há

espaço para a coexistência entre presidente e monarca, pois não há funções a serem exercidas pelo último (nem mesmo as de chefia de Estado, absorvidas pelo presidente).

O sistema de governo presidencialista caracteriza-se por uma proeminência e uma centralidade do Poder Executivo e de seu órgão da cúpula, o presidente da república, que em tal sistema assume um papel de grande relevo. Além de ser órgão unipessoal (o que por si só corresponde a concentração de poder), e por concentrar as funções de chefe de Estado e de governo, o presidente da república, nesse sistema, representa oficial e solenemente o Estado, interna e externamente, e possui efetivo poder de mando e decisão no que diz respeito ao Poder Executivo, comandando e dando os rumos à política governamental em suas variadas áreas, tais como relações internacionais, segurança interna e externa, política econômica, política financeira, e quaisquer outros campos afetos à atividade do Poder Executivo, que costuma ser cada vez mais ampla.[377] Como ensina MIRANDA, "Em sistema presidencial e em sistema directorial, há dois órgãos, o Parlamento e o Presidente ou o colégio directorial." (MIRANDA, 2004, p. 399), diversamente do que ocorre sob outros sistemas de governo, como se verá.[378] Como ensina Alessandro PIZZORUSSO, a república presidencialista

[377] Reinhold ZIPPELIUS costuma denominar os Estados contemporâneos de Estado industrial de regulação intensiva, exatamente por conta da amplitude e intensidade da atividade regulatória assumida pelo aparato estatal em decorrência da ampliação da planificação social, fenômeno este associado a outros, como a ampliação e o aumento da importância da burocracia estatal (ZIPPELIUS, 1985).

[378] Constata-se uma semelhança entre o governo de tipo diretorial e o de tipo presidencial, geralmente, pois ambos tendem a constituir-se em sistemas com maior independência entre os poderes e sob os quais são dois os órgãos politicamente

> "(...) é aquela na qual o chefe do Estado é eleito diretamente [ou indiretamente] pelo povo e exerce o papel de chefe do executivo com base em orientação política própria, ao passo que o parlamento pode limitá-lo somente por meio do exercício de suas funções legislativas e dos seus poderes de controle financeiro. É esta a forma de governo realizada nos Estados Unidos da América com base na Constituição de 1787 e posteriormente imitada com freqüência, especialmente nos países extra-europeus." (PIZZORUSSO, 1998, p. 206).

O presidente da república possui amplos poderes em sistemas presidencialistas, sendo o comandante-em-chefe das forças armadas, o chefe de toda a administração pública federal (em Estados federais), nomeando e comandando toda a burocracia federal, representando a república no âmbito internacional, e exercendo uma vasta gama de funções. Apesar de constituir órgão monocrático e centro máximo e último de tomada de decisão na esfera do Poder Executivo[379], o presidente da república conta com órgãos auxiliares para governar, especialmente por conta da incidência do princípio da divisão do trabalho no âmbito daquele poder, tal como examinado em capítulo anterior.

Entre estes órgãos auxiliares, os mais importantes são os ministérios, órgãos cujos titulares são os ministros ou secretários de Estado, mas que também contam com pessoal próprio subordinados

protagonistas – parlamento e presidente ou diretório. A diferença principal, neste caso, radica unicamente na unipessoalidade (presidencialismo) ou colegialidade (governo diretorial) do órgão executivo.

379 Verdadeiro "monarca" eleito a prazo certo, segundo os críticos (BONAVIDES, 2009). Por inusitado que possa parecer, apesar da grande originalidade dos institutos políticos criados pelo direito constitucional norte-americano – entre os quais se insere o presidencialismo –, diversos deles parecem ter tido pelo menos alguma inspiração nas instituições britânicas. Não são poucos os autores a apontar que a inspiração para a criação do presidente da república foi o monarca.

àqueles[380]. Registre-se que além desses órgãos outros pode haver, como órgãos de aconselhamento do Presidente da República, normalmente na forma de conselhos, órgãos colegiados com composição e função variável, com funções geralmente consultivas.[381]

Os ministros de Estado são auxiliares de confiança do presidente da república e, portanto, são por ele livremente nomeados e exonerados a qualquer momento – observados apenas requisitos mínimos estabelecidos pela constituição –, sendo em geral incompatível ocupar cargos simultaneamente no legislativo e no executivo (ZIPPELIUS, 1985). Ou seja, no presidencialismo – diferente do que ocorre no parlamentarismo, como se verá – há uma dissociação entre o governo e a carreira parlamentar (BONAVIDES, 2009).

Os ministros auxiliam o presidente nas matérias afetas a seus ministérios ou "pastas" – economia, indústria, defesa, economia, agricultura, justiça ou outras – mas a decisão final, juridicamente e politicamente, em geral cabe ao presidente. Eventual conflito entre o presidente e os ministros é geralmente resolvido em favor do primeiro, posto que este pode (juridicamente) exonerar os ministros sempre que quiser, nomeando outros, o que é expressão do caráter monocrático (e

[380] Os ministérios são frutos da aplicação da divisão do trabalho, sendo especializados em função de áreas temáticas (saúde, educação, economia, defesa e outras) e possuem, por sua vez, subdivisões em função do mesmo princípio, que pode ser em departamentos, secretarias, chefias, superintendências ou quaisquer outros órgãos. Trata-se aqui de desconcentração administrativa, mas não de descentralização, pois nem os ministérios nem suas divisões internas costumam possuir personalidade jurídica própria, sendo órgãos do Estado, e não suas pessoas jurídicas auxiliares (MELLO, 2014).

[381] São exemplos, no Brasil, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Sobre sua composição e competências, consultem-se os artigos 89 e 90 da Constituição Federal brasileira vigente.

não colegiado) de tal sistema de governo, e o que evidencia que os ministros, nos sistemas presidencialistas, possuem um papel subalterno em face do presidente em medida superior aos ministros em sistemas parlamentaristas, como se verá.

Uma das muitas críticas que se faz ao sistema de governo presidencialista consiste justamente a grande concentração de poderes em mãos do presidente, o que faz com que muitos o considerem um "governo de um homem só". Também é criticado como um sistema de governo que estabelece a irresponsabilidade (política), no sentido de ser muito difícil, senão quase impossível, retirar o presidente (e outras autoridades) de seu cargo (BONAVIDES, 2009). Isso decorre de uma característica ressaltada pelos autores ao analisarem o presidencialismo, a saber, em consistir em um sistema de forte independência entre os poderes legislativo e executivo, pelo que corresponderia mais a um sistema de separação dos poderes (no que diz respeito à investidura e desinventidura dos cargos legislativo e executivo) do que a um sistema de divisão de poderes (que, como visto, compreenderia como uma das características a interdependência entre os poderes, estando, neste aspecto, mais próximo ao parlamentarismo) (GUASTINI, 2001).[382] Com efeito, como ensina Jorge MIRANDA,

[382] Ressalte-se e esclareça-se a ressalva feita: do ponto de vista da investidura ou desinvestidura nos cargos eletivos (eleição/nomeação e destituição), pois, como examinado em capítulo anterior, do ponto de vista da distribuição especializada de funções não existem, concretamente, sistemas de separação, mas sistemas de divisão de poderes, nos termos sustentados por GUASTINI (2001).

> "O sistema de governo presidencial e o sistema de governo directorial assentam ambos, ao invés, na independência recíproca, quanto à subsistência dos titulares, do órgão de poder executivo e do órgão de poder legislativo. Nem o primeiro responde politicamente perante o segundo, nem a assembleia pode ser dissolvida em caso algum. A diferença jurídica (...) entre governos presidencial e directorial está, essencialmente, em que no primeiro órgão o poder executivo é singular, um Presidente da República, e no segundo é um órgão colegial restrito, um directório ou um conselho." (MIRANDA, 2004, p. 399).[383]

A independência dos poderes no sistema presidencialista advém do fato de que tanto o Poder Legislativo, normalmente exercido por um órgão colegiado denominado congresso nacional, quanto o Poder Executivo, exercido pelo presidente da república, são eleitos pelo voto popular, de forma independente um do outro. Os eleitores votam periodicamente para o legislativo (geralmente bicameral)[384], elegendo deputados e senadores, e para o executivo, elegendo o presidente por eleição direta ou indireta, diversamente do que ocorre em outros sistemas de governo.

O fato de parlamentares federais (deputados e senadores) e do presidente da república serem todos eleitos pelo voto popular (direta ou indiretamente) faz com que sejam independentes e autônomos entre si, por terem igual legitimação democrática no voto popular. Note-se que tal sistema de investidura em que há eleições paralelas (legislativas e

[383] Como recorda o autor português, o presidencialismo pode ser perfeito ou imperfeito, caracterizando-se o último pela presença de ministros com poderes próprios (caso de alguns sistemas presidencialistas latino-americanos) e o segundo por sua ausência (caso dos Estados Unidos da América) (MIRANDA, 2004).

[384] Devido à forte influência exercida pelo constitucionalismo norte americano, muitos sistemas políticos adotaram, com adaptações, as instituições típicas daquele constitucionalismo em "bloco" (presidencialismo, federalismo, divisão dos poderes com *checks and balances*, bicameralismo, entre outras) (MIRANDA, 2003).

executivas), o órgão legislativo ou seus membros não derivam sua legitimidade do executivo, e tampouco este deriva sua legitimidade do legislativo, sendo os órgãos dos dois poderes independentes em termos de investidura, eis que ambos são eleitos independentemente.

Tal característica (investidura independente) possui uma consequência institucional de primeira grandeza, que se traduz na inexistência de mecanismos que permitam uma ingerência forte de um poder no outro em termos de responsabilidade política (que se traduz, para o que nos interessa no momento, na possibilidade de destituição do cargo). Isso quer dizer que, em regra, nem o legislativo terá a prerrogativa ou faculdade de destituir o presidente, nem este terá a prerrogativa ou faculdade de dissolver o legislativo. Ou seja, no presidencialismo não há mecanismos de desinvestidura entre os poderes (BONAVIDES, 2009), em situações normais (pois *impeachment* é situação anormal, que será examinada à frente), diversamente do que ocorre em outros sistemas de governo (de tipo parlamentarista ou influenciados por tal modelo), como se verá logo adiante.[385] Assim, como ensina José Joaquim Gomes CANOTILHO, no presidencialismo

> "Não existem *controlos primários* entre o Presidente da República e o Congresso: o Presidente não tem poderes de dissolução das câmaras e nenhuma destas ou ambas tem a possibilidade de aprovar moções de censura contra o presidente. O governo é 'irresponsável' e o parlamento 'indissolúvel'. Daí afirmar-se que os poderes são *poderes separados*. De todo o modo, existem alguns elementos de 'contrapeso': o Presidente pode ser

[385] Estas características também fazem com que o presidencialismo funcione tanto em ambientes bipartidários como pluripartidários, ou a falta de apoio da maioria parlamentar (risco incrementado nos sistemas pluripartidários) não implica em queda do governo. O parlamentarismo, diversamente, em geral pressupõe uma estrutura bipartidária, como se verá adiante.

> destituído através do processo de *impeachment* e o Senado tem de dar o seu assentimento à nomeação dos secretários de estado e altos funcionários do executivo. Por sua vez, o Presidente dispõe do direito de *veto* relativamente aos actos legislativos mas com possibilidade de superação do veto político por cada uma das câmaras através de deliberação aprovada por mais de 2/3 (*two thirds rule*)." (CANOTILHO, 2003, p. 587).[386]

Dizendo de outra maneira, no presidencialismo o Presidente, uma vez eleito, continuará no poder, em princípio, independentemente de poder contar ou não com o apoio do Poder Legislativo (ou da maioria dos parlamentares), durante todo o mandato. O chefe do poder executivo não precisa do apoio do congresso para se manter no poder[387], não podendo ser nem o presidente nem seu ministério serem destituídos pelo legislativo antes do termo do mandato presidencial.[388] Sob o presidencialismo, não existem, portanto, institutos como voto de censura ou moção de desconfiança, existentes em sistemas de governo de tipo parlamentarista, mecanismos pelos quais se pode obrigar o governo (primeiro ministro e gabinete) ou algum membro do governo à renúncia.

O mesmo é verdadeiro também com relação ao Poder Legislativo, pois em sistema presidencialista deputados e senadores, em regra, permanecerão em seus cargos durante toda a legislatura, ou seja, durante todo o período para o qual foram eleitos, independentemente da vontade do Presidente da República, não podendo este, e, geralmente, nenhum

386 O constitucionalista português distingue controles primários ou subjetivos (direito de remoção dos titulares de órgãos representativos) dos controles secundários ou objetivos (anulação ou declaração de nulidade de atos governamentais) (CANOTILHO, 2003).

387 Embora naturalmente dependa do congresso para aprovar determinadas medidas que necessitem da aprovação de leis ou emendas à constituição, por exemplo.

388 Os ministros não possuem mandato, e, sendo livremente nomeados pelo presidente, podem por ele ser destituídos livremente, a qualquer momento, mas apenas pelo presidente, e não pelo órgão legislativo.

outro órgão, dissolver o órgão legislativo, fazendo cessar os mandatos dos parlamentares (desinvestidura). Ou seja, no presidencialismo, não existem mecanismos pelos quais o congresso possa por fim ao mandato do presidente antes de seu termo[389], e tampouco existem mecanismos pelos quais o presidente possa dissolver o congresso legitimamente – diferente do que ocorre no parlamentarismo, como veremos.[390]

Isso significa que, na prática, uma vez eleitos, tanto congressistas e quanto o presidente da república tenderão a cumprir seus mandatos integralmente, pelo menos em princípio, não havendo a possibilidade abreviação de seus respectivos mandatos, especialmente por iniciativa de outro poder, salvo situações verdadeiramente excepcionais (morte, incapacidade absoluta, condenação por crime de responsabilidade, por exemplo). E é exatamente por tal característica que se diz com freqüência que o presidencialismo é um sistema que se opta pela estabilidade do governo, sacrificando-se a responsabilidade política (BONAVIDES, 2009).

Trata-se de um sistema pensado exatamente para fortalecer o poder executivo (até mesmo em razão das forças centrífugas que caracterizaram

389 A figura do *impeachment* e sua natureza serão avaliadas logo adiante.

390 O que não significa que os parlamentares não possam perder seus mandatos, individualmente, em nenhuma hipótese. Pelo contrário, pode haver várias hipóteses de perda de mandato parlamentar, notadamente pela prática de falta grave praticada pelo parlamentar (quebra de decoro parlamentar, por exemplo). Mas a hipótese é totalmente diversa das existentes em sistemas parlamentaristas, por duas razões principais (que serão detalhadamente examinadas adiante), a saber: a) a perda do mandato será individual, e não de todos os parlamentares (diversamente do que ocorre quando há dissolução do parlamento); b) a perda do mandado, além de pressupor a prática comprovada de falta grave pelo parlamentar, normalmente é decidida pelo próprio órgão legislativo (e não por outro órgão, muito menos pelo executivo). Confira-se, exemplificativamente, o art. 55 da Constituição Federal de 1988.

o sistema político estadunidense desde suas origens), o que por vezes gera alguns problemas. Por outro lado, dada a independência dos poderes que o caracteriza, traduz-se, ainda, em um sistema de governo bastante estável, embora dificultando a responsabilização dos representantes eleitos.[391] Note-se que dizer que o sistema é de separação de poderes quanto à investidura ou desinvestidura é coisa diversa de afirmar que não se caracterize como sistema de divisão de poderes quanto à distribuição de funções (ou poderes em sentido material).

8.2. Parlamentarismo

O parlamentarismo, diferentemente do presidencialismo, não é um sistema de governo deliberadamente criado, mas surge a partir de um processo de formação gradual durante séculos (especialmente do XIV ao XVIII) na sua pátria de origem, a Inglaterra (ZIPPELIUS, 1985), tendo continuado a se desenvolver e transformar ao longo dos séculos XIX e XX (BONAVIDES, 2009) até chegar à forma atual.

[391] Ao se examinar a temática dos sistemas de governo e de outros temas envolvendo responsabilidade política percebe-se existir uma relação inversamente proporcional entre estabilidade no governo e responsabilidade política dos governantes: quanto maior esta, menor aquela, e vice-versa (responsabilidade política aqui se relaciona diretamente com a ideia de possibilidade de retirada de uma autoridade de seu cargo, mesmo antes do termo de seu mandato, como se verá). Parece ser possível afirmar que qualquer incremento da responsabilidade política corresponde a uma (potencial ou efetiva) redução (proporcional ou não) da estabilidade do governo, e, inversamente, que qualquer aumento da estabilidade do governo implica uma redução da responsabilidade política. Adiante se analisará como se tentou superar este problema por meio de aperfeiçoamentos nos sistemas de governo ou por sua hibridização.

Como se sabe, uma das características do sistema político e jurídico inglês é seu tradicionalismo, de modo que as instituições surgem gradualmente e sobrepõem-se paulatinamente, sendo que poderes ou funções estatais são lentamente distribuídos e redistribuídos entre tais órgãos (CAETANO, 2009). Desse modo, à Coroa e às instituições monárquicas foram se agregando a Câmara Alta do Parlamento (*House of Lords*), órgão de representação aristocrático, e, posteriormente, a Câmara Baixa (*House of Commons*), órgão democrático de representação dos plebeus. É no curso do desenvolvimento das relações de poder entre estes órgãos (e de afirmação da democracia liberal e do sufrágio universal) que surgirá o sistema parlamentarista de governo.

O sistema de governo em estudo possui características bastante distintas do presidencialista. Nele, como o próprio nome indica, o parlamento, órgão que exerce o Poder Legislativo, é concebido como o ator central da vida política, sendo corrente que tal sistema de governo que pretende traduzir uma forte proeminência deste poder, traduzindo institucionalmente o dogma britânico da soberania do parlamento (CAETANO, 2009). HAURIOU assim define o que denomina de governo parlamentar:

> "Consiste em uma espécie de governo baseado no regime representativo e na separação fraca dos poderes, na qual uma colaboração contínua é estabelecida entre o poder executivo e o parlamento, composto por duas câmaras, por intermédio de um órgão executivo, que é o gabinete dos ministros, o qual partilha com o chefe de Estado a direção do governo, mas que não pode governar senão garantindo a confiança contínua do parlamento, por ser politicamente responsável perante aquele." (HAURIOU, 1929, p. 196).

No mesmo sentido, ensina MIRANDA:

> "No sistema parlamentar, o Governo reproduz a composição conjuntural do Parlamento, depende da sua confiança, ou, pelo menos, da sua não desconfiança, é responsável politicamente perante o Parlamento, e este pode ser dissolvido, verificados certos pressupostos, pelo Chefe do Estado. Tal o conceito geral; mas a concretização política assume formas extraordinariamente diferentes; as próprias formas jurídicas podem variar extraordinariamente, desde o parlamentarismo clássico ao chamado parlamentarismo racionalizado." (MIRANDA, 2004, p. 398).

Cabe consignar desde logo que o parlamentarismo é um sistema de governo compatível tanto com a forma monárquica (sob a qual surgiu) quanto com a forma republicana de governo (na qual foi posteriormente implementado em diferentes países).[392]

Assim, existem monarquias parlamentaristas nas quais a figura do rei convive com a do primeiro ministro, e também existem repúblicas parlamentaristas, nas quais a figura do presidente da república convive com a do primeiro ministro[393], cabendo normalmente a um desses órgãos

---

[392] "O esquema é aplicável aos regimes parlamentares monárquicos e republicanos, com a diferença de nos primeiros não haver um chefe de estado eleito pelo parlamento (vide o modelo inglês)." (CANOTILHO, 2003, p. 583).

[393] Observa PIZZORUSSO que "enquanto a república semipresidencial é caracterizada por uma diarquia (formada pelo presidente da república e pelo primeiro ministro ou chanceler) fundada sobre um equilíbrio por vezes precário e por vezes desigual em favor de um dos dois personagens, as 'repúblicas parlamentares' apresentam também uma diarquia (formada pelo presidente da república e pelo presidente do conselho), mas no âmbito destas o papel predominante é atribuído ao presidente do conselho, o qual constitui expressão da maioria parlamentar da qual recebeu a confiança e é o chefe do executivo. (...) As relações entre parlamento e governo, contrariamente, são geralmente análogas àquelas que se formam no âmbito das monarquias parlamentares." (PIZZORUSSO, 1998, pp. 209-210). São exemplos históricos de repúblicas parlamentares a França da III e IV Repúblicas, a Alemanha aos 1949, a Áustria sob a constituição de 1920, a Grécia sob a constituição de 1975, entre outras (PIZZORUSSO, 1998, p. 210).

as funções de chefe de Estado (rei ou presidente) e ao outro as funções de chefe de governo (primeiro ministro ou equivalente[394]) como se verá.

O protagonismo político do parlamento deve-se a diversas características do parlamentarismo, relacionadas à investidura e à desinvestidura dos órgãos legislativo e executivo e, consequentemente, à intensidade de interferência de um poder no âmbito do outro e no grau de responsabilidade política daqueles órgãos e de seus titulares, traduzindo-se conceitualmente em sistema no qual o governo (Poder Executivo) seria, teoricamente, subordinado ao Poder Legislativo. A primeira observação a se fazer, diante disso, é que em tal sistema de governo, os Poderes Legislativo e Executivo não são tão independentes quanto no presidencialismo, a ponto de alguns considerarem-no um sistema de colaboração de poderes, e não de separação de poderes (BONAVIDES, 2009).[395]

O parlamentarismo corresponderia, portanto, de maneira mais específica, ao sistema denominado por GUASTINI (2001) de divisão de poderes, pois não é baseado em distribuição de poderes com especialização funcional e tampouco em uma independência política significativa entre legislativo e executivo, como se verá. Pelo contrário, são

[394] O chefe de governo em sistemas parlamentaristas geralmente é denominado primeiro ministro, por ser o mais importante dos ministros que integram o ministério ou gabinete, órgão governamental escolhido pelo parlamento. Às vezes é chamado de presidente do conselho de ministros. Excepcionalmente recebe outras denominações, tal como ocorre na Alemanha, em que é denominado de Chanceler Federal (CANOTILHO, 2003). Convém não confundir esta figura, que é chefe de governo, com aquelas normalmente denominadas de chanceler no resto do mundo, a saber, os ministros das relações exteriores.

[395] BARTHÉLEMY distingue os sistemas que denomina de isolamento de poderes dos sistemas de colaboração de poderes (BARTHÉLEMY, 1932, p. 77-78).

características do parlamentarismo a distribuição de poderes ou funções e a interdependência entre os poderes. Com efeito, em sistemas parlamentaristas há uma mescla de funções governamentais ainda maior do que costuma haver sob o presidencialismo com *checks and balances* – destacando-se, nesse ponto, as funções governativas do parlamento – e há mecanismos institucionais por meio dos quais o legislativo pode destituir o governo e este pode dissolver o órgão legislativo, como se verá.

Uma das razões para tal característica, além do desenvolvimento histórico das instituições parlamentaristas, é a forma como os poderes são compostos e como o governo é formado no parlamentarismo. Sob o parlamentarismo apenas o parlamento detém legitimação democrática direta, sendo a legitimidade do governo (executivo) derivada da legitimidade do órgão legislativo. Isso se dá porque no sistema parlamentarista o governo não é eleito pelo voto popular, tal como ocorre no presidencialismo. No parlamentarismo há (em regra) apenas eleições parlamentares[396], por meio das quais o Poder Legislativo é composto. Em um segundo momento, formada a maioria parlamentar, que pode ser

[396] Dada a compatibilidade do parlamentarismo com ambas as formas de governo (monarquias e repúblicas) pode haver monarquias parlamentaristas e repúblicas parlamentaristas. Nas monarquias parlamentaristas haverá apenas eleições parlamentares, e o parlamento escolherá, posteriormente, o governo, pois o monarca é geralmente hereditário. É o caso do Reino Unido. Em repúblicas parlamentaristas, no entanto, haverá duas eleições, a parlamentar e a eleição presidencial, pois o presidente da república é eleito (direta ou indiretamente). É o caso da Alemanha. Porém isso não muda fundamentalmente o sistema de governo nem descaracteriza o parlamentarismo, pois, como se verá, nele, apesar da eleição presidencial, o presidente exerce mera função de chefe de Estado (simbólica), sendo que o governo e o primeiro ministro serão escolhidos por decisão da maioria parlamentar, da mesma forma que ocorre nas monarquias parlamentaristas. Ocorre algo semelhante nos sistemas semipresidencialistas, mas neles a situação é diversa, pois a função de governo divide-se entre primeiro ministro e presidente da república, descaracterizando o parlamentarismo clássico, como se verá.

detida por um partido ou por uma coalizão de partidos, esta escolhe o governo (ministério ou gabinete, presidido pelo primeiro ministro)[397] (BONAVIDES, 2009).

Desse modo no parlamentarismo, desde o momento da investidura de um governo no poder, há uma dependência do órgão executivo (ministério e primeiro ministro) relativamente ao Poder Legislativo, característica esta que será marcante deste sistema de governo e no tipo de relações que existirão entre ambos os órgãos.

Diversamente do que ocorre no presidencialismo, marcado pela concentração de poderes e das funções de chefe de Estado e de governo em um único órgão no âmbito do Poder Executivo, como visto, o parlamentarismo ostenta como traço característico o executivo bipartido ou bicéfalo, ou seja, um executivo cujas funções são desempenhadas por dois órgãos distintos. O parlamentarismo contemporâneo atribui a estes dois órgãos as funções de chefe de Estado e do chefe de Governo, consistindo as primeiras em funções essencialmente representativas e simbólicas, e as segundas em funções de decisão e direção política propriamente dita.[398]

---

[397] Tradicionalmente em monarquias parlamentaristas é o monarca quem nomeia o governo (ministério e primeiro ministro) por indicação da maioria parlamentar, mas tal nomeação real é meramente simbólica.

[398] Há, portanto, em sistemas parlamentaristas, três órgãos principais: "Em sistema parlamentar há três órgãos políticos – o Chefe do Estado (Rei ou Presidente), o Parlamento e o Governo – mas o Chefe de Estado ou é puramente simbólico ou suas competências são muito reduzidas ou, para se exercerem, carecem de referenda ministerial." (MIRANDA, 2004, p. 399). Em sistemas presidencialistas (e diretoriais), diversamente, constata-se a presença de dois órgãos principais – parlamento e presidente ou diretório.

A chefia de Estado caberá ao rei em monarquias parlamentaristas ou ao presidente, em repúblicas parlamentaristas.[399] A chefia de governo, por seu turno, caberá ao primeiro ministro (ou presidente do conselho de ministros, ou órgão equivalente) e ao gabinete (ou ministério), tanto em monarquias parlamentaristas quanto em repúblicas parlamentaristas. A condução da política cotidiana no âmbito das várias áreas de atuação governamental, tais como economia, finanças, meio ambiente, política monetária, política fiscal e o mais, caberá ao primeiro ministro; as funções de representação do Estado ao monarca ou presidente, embora estes órgãos possam eventualmente ter funções decisórias (quando atuam, por exemplo, como conselheiros do primeiro ministro ou como árbitros nas disputas deste com o parlamento)[400]. No parlamentarismo

[399] Importante observar, diante da compatibilidade do sistema parlamentarista com a forma de governo republicana, que o simples fato de existir, em determinado país, a figura do presidente não conduz, por si só, à conclusão sobre o sistema de governo ser presidencialista, uma vez que pode ser parlamentarista. Em repúblicas parlamentaristas haverá a figura do presidente como chefe de Estado, mas o governo estará nas mãos do primeiro ministro, como visto. A existência de um presidente nos informa apenas sobre a forma de governo, que será republicana (assim, as figuras do presidente e do monarca não convivem conjuntamente, contrariamente às figuras do monarca e do primeiro ministro, que podem coexistir). Por outro lado, a existência de um primeiro ministro nos informa sobre o sistema de governo, que será parlamentarista ou híbrida, mas não nos informa sobre a forma de governo, que poderá ser monárquica ou republicana (se presente o rei, será a primeira, se presente o presidente, será a segunda).

[400] Nem sempre é correto afirmar que o chefe de Estado, em sistemas parlamentaristas, é figura puramente simbólica com funções exclusivamente honorárias, como bem observa o autor italiano: "Contrariamente ao presidente da república (mesmo nos casos nos quais, como na Áustria, na Finlândia e em Portugal, é eleito diretamente pelo povo) cabe um papel, diverso (na maioria dos casos, pelo menos) daquele puramente cerimonial que é normalmente característico dos monarcas parlamentares, mas de qualquer forma exercido apenas em situações relativamente excepcionais, quando ocorra uma situação de crise que ele deva resolver ou quando se recorra a seu papel de 'garante da constituição'. O papel do chefe de Estado resulta por isso, nestes casos, quase aquele de um 'guardião' da regularidade dos procedimentos constitucionais, cujas decisões não constituem a

contemporâneo, no entanto, predomina a concentração das principais funções de governo no primeiro ministro, e não a divisão dessas entre este e o chefe de Estado.[401]

O governo é exercido pelo primeiro ministro (chefe de governo), auxiliado pelo órgão denominado ministério ou gabinete, colegiado composto por vários ministros.[402] A condição de ministro no parlamentarismo é relativamente diversa daquela existente no presidencialismo, pois no parlamentarismo os ministros são nomeados pelo parlamento, e não pelo chefe de governo, não sendo demissíveis por este (BONAVIDES, 2009). Apesar disso, as decisões principais geralmente cabem ao primeiro ministro, de modo que o governo não é

---

expressão de uma orientação política e devem ser, ao contrário, fundamentalmente justificadas com base em pressupostos objetivos." PIZZORUSSO, 1998, pp. 209-210.

401 Durante o século XIX preponderou o esquema segundo o qual as funções governativas (chefia de governo) eram distribuídas entre o rei e o primeiro ministro, correspondente ao sistema que BONAVIDES (2009) denomina de parlamentarismo dualista, caracterizado pela existência de dois centros de poder no âmbito do executivo. A partir do século XX, no entanto, com a democratização crescente dos sistemas e o aumento de importância da Câmara Baixa e, consequentemente, do gabinete por ela nomeado, passaram a se concentrar no primeiro ministro as funções propriamente governativas, correspondendo ao sistema que aquele autor denomina de parlamentarismo monista, caracterizado pela existência de apenas um centro de poder no âmbito do executivo, reduzindo-se o monarca ou presidente a funções de representação do Estado. Foi a partir de então que se distinguiram com clareza as funções de chefia de Estado e de chefia de governo nos sistemas parlamentaristas, antes distribuídas ou divididas entre rei e primeiro ministro. A tendência no parlamentarismo contemporâneo é a configuração monista, embora excepcionalmente haja arranjos dualistas, com distribuição da função governativa entre monarca e primeiro ministro (caso da Espanha, que possui sistema de governo *sui generis*). Sob o semipresidencialismo e o semiparlamentarismo também se vislumbram arranjos de tipo dualista, dividindo-se as funções de governo entre presidente e primeiro ministro, como se verá adiante.

402 Como já analisado em capítulo anterior, trata-se da aplicação do princípio da divisão do trabalho no âmbito do executivo. Os ministérios ou "pastas" são em número variável, sendo geralmente especializados em áreas governamentais específicas (educação, trabalho, finanças, defesa, relações exteriores, entre outros).

colegiado, mas unipessoal.[403] Nesse sentido é o magistério de Marcello CAETANO:

> "Na concepção inglesa, todos os ministros que formam o gabinete estão em igualdade de posição perante o parlamento de que teoricamente são delegados: as resoluções mais importantes do gabinete entende-se que foram tomadas por acordo dos seus membros e empenham assim a responsabilidade solidária deles. O *Primeiro Ministro* seria portanto mero *primus inter pares*, embora a ele pertença chefiar o partido da maioria e escolher os membros do governo e do gabinete. Mas, na prática, o Primeiro Ministro, desde a longa administração de WALPOLE (1721-1742) e, sobretudo, desde o primeiro governo de PITT (1783-1801), afirmou-se como chefe político que exerce de facto a chefia do governo, podendo imprimir à direção dos negócios públicos a marca da sua personalidade." (CAETANO, 2009, p. 216).

Outro aspecto que merece destaque é que em geral sob o parlamentarismo há uma associação entre a vida parlamentar e o governo, recaindo as indicações para compor o gabinete em membros do parlamento, como regra (BONAVIDES, 2009), não vigorando o princípio da incompatibilidade típico do presidencialismo (ZIPPELIUS, 1985), segundo o qual a condição de detentor de cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo simultaneamente não é admitida. Desse modo, pressupõe-se em regra que os ministros e o primeiro ministro serão

[403] A despeito disso, várias combinações podem ocorrer, tal como ressalta ZIPPELIUS (1985), exemplificando com o governo alemão, que adota o critério monocrático para certas decisões (competência do chefe de governo monocraticamente), o critério da divisão do trabalho para outras (competência de cada ministro, individualmente) e o critério colegiado para outras (requerendo decisão colegiada do gabinete). Além disso, há que se observar que a exigência de referendo ministerial (a exigência de expressa concordância de um ou mais ministros para a prática de certos atos, conforme a matéria sobre a qual versem) representa a técnica de cooperação forçada, já mencionada anteriormente por ocasião da análise da divisão dos poderes.

parlamentares eleitos nas eleições após as quais se formou a maioria que constituiu o gabinete.

No parlamentarismo o governo (gabinete) será composto de acordo com a vontade da maioria parlamentar, como já dito. Assim, após a apuração do resultado das eleições parlamentares, uma vez formada uma maioria no parlamento – Poder Legislativo –, seja por força da própria eleição, seja por força de coalizões ou acordos entre diversos partidos, esta maioria escolherá os membros integrantes do gabinete – ministros – bem como o primeiro ministro.

Nesse contexto, o sistema partidário e o sistema eleitoral serão essenciais. Se bipartidário o primeiro, facilitará a formação da maioria, pois um dos dois partidos predominantes será majoritário no parlamento, e a ele caberá a escolha do ministério e do primeiro ministro entre os seus parlamentares. Se pluripartidário, a formação do ministério dependerá de acordo entre partidos para formar a maioria, e será menos estável. O sistema eleitoral majoritário, em alguma de suas versões, favorecerá a formação da maioria, o sistema eleitoral proporcional a dificultará (BONAVIDES, 2009). Isso será objeto de análise mais acurada no capítulo referente aos sistemas partidários e eleitorais.

Uma vez formado o governo, o primeiro ministro e seu gabinete exercerão, como dito, a chefia de governo, cabendo-lhes dirigir a política quotidiana, tomando decisões nas mais variadas esferas de atuação governamental e executando-as. Nota-se que o governo, principal manifestação do poder executivo, não é exatamente um órgão separado do legislativo, parecendo antes constituir, no parlamentarismo, uma

espécie de prolongamento ou "braço" daquele poder. Daí porque os autores se referem ao sistema como um sistema de cooperação ou colaboração de poderes (BONAVIDES, 2009).

Sendo o governo investido no poder por decisão da maioria parlamentar, torna-se dependente do apoio desta, de modo que o governo se manterá no poder enquanto conseguir manter seu apoio.[404] Existe uma relação fiduciária ou de confiança entre maioria parlamentar e ministério ou gabinete, cuja compreensão é essencial para o entendimento do parlamentarismo.[405] O panorama é bastante distinto, portanto, daquele dos sistemas presidencialistas, nos quais, como visto, o chefe de governo detém legitimação democrática própria, por ser eleito, direta ou indiretamente. Em decorrência disso, constata-se nos sistemas parlamentaristas uma ingerência muito maior do parlamento em matéria de governo. Aliás diversos sistemas parlamentaristas exigem a aprovação

[404] Isso traduz uma ideia bastante antiga e intuitiva, segundo a qual quem nomeia pode exonerar. Tal noção, no entanto, sofre diversas exceções nos sistemas políticos contemporâneos, baseados geralmente em mandatos livres e irrevogáveis (democracia representativa), como se verá adiante.

[405] A relação fiduciária entre os órgãos da soberania traduz-se naquilo que CANOTILHO denomina de controle primário ou subjetivo dos órgãos estatais, distinto do controle por ele denominado de secundário ou objetivo daqueles órgãos: "Os poderes constitucionais de *controlo* ou se exercem em relação aos titulares dos órgãos ou dizem respeito aos actos desses órgãos. No primeiro caso fala-se de controlo primário; no segundo alude-se a controlo secundário. Os controlos primários têm sua expressão mais significativa na nomeação ou na revogação (demissão, exoneração) dos titulares dos órgãos. (...) Como se vê, o controlo primário ou subjectivo consiste no poder constitucionalmente reconhecido a certos órgãos constitucionais de soberania de provocar, em certos casos e em determinadas condições, a 'novação estrutural de outros órgãos' (Lavagna). O controlo secundário ou objectivo, incidente sobre os actos, visa eliminar o acto viciado (ex.: o controlo da constitucionalidade das leis pelo Tribunal Constitucional) ou sanar o vício ou vícios constantes do acto (ex.: confirmação, revogação ou anulação de actos administrativos viciados)." (CANOTILHO, 2003, p. 577).

do plano de governo pelo parlamento (voto de confiança), além de seu descumprimento poder acarretar a destituição do governo pela maioria parlamentar. Vê-se, portanto, que a função de governo é repartida, nestes casos, entre parlamento e gabinete.[406]

No parlamentarismo, em função da dependência do governo relativamente ao parlamento, caso o primeiro ministro e seu gabinete percam o apoio da maioria parlamentar, poderão ser obrigados a renunciar, o que, em princípio, pode acontecer a qualquer momento. O gabinete e o primeiro ministro não possuem mandatos, portanto, governando enquanto a maioria parlamentar consentir. Assim, um primeiro ministro e seu gabinete tanto poderão ficar muitos anos no poder – permanecendo por tanto tempo quanto consigam manter a confiança da maioria dos parlamentares – como poderão ficar poucos meses no poder, pois se perderem a confiança da maioria parlamentar terão que deixar o governo.[407]

A responsabilidade do governo em face do parlamento é claramente política (BONAVIDES, 2009). Isso significa que não é preciso ficar demonstrada a infração a qualquer norma jurídica para que o gabinete

---

406 O que constitui outro exemplo de sistema de divisão de poderes: a função governamental, normalmente concebida como afeta aos órgãos do Poder Executivo (chefe de governo) é, na prática, repartida entre este e o parlamento (órgão do Poder Legislativo). Ausente está, portanto, a especialização funcional que se baseava na concepção material de poder, conforme examinado em capítulo anterior, e caracterizado o sistema que GUASTINI (2001) denomina de divisão de poderes.

407 Em sistemas parlamentaristas há governos bastante estáveis e duradouros, tal como o de Margareth Thatcher nos Reino Unido (que durou de 1979 a 1990) e, mais recentemente, o de Ângela Merkel na Alemanha (que dura desde 2005 até a atualidade). Há, por outro lado, registros históricos de gabinetes de curtíssima duração (apenas alguns meses), como ocorreu, por exemplo, na França, na III e IV Repúblicas (desde o final do século XIX até 1958) (MIRANDA, 2003; CAETANO, 2009).

possa sofrer a perda da confiança do parlamento, com a consequente perda do poder.[408] Qualquer conduta governamental que possa minar a confiança do legislativo no primeiro ministro e em seu gabinete pode, em tese, acarretar uma proposta de destituição dos últimos. O procedimento de responsabilização do governo é político, não se revestindo de formas judiciais, consistindo, de modo geral, em proposta de destituição por certo número de parlamentares e aprovação ou rejeição de tal proposta pela maioria no parlamento, simplesmente.

A proposta de destituição do primeiro ministro e de seu gabinete pode ser feita por determinado número de parlamentares (minoritário e variável), denominando-se por vezes voto de desconfiança ou moção de censura contra o governo.[409] Esta proposta deve ser apreciada pelo parlamento, que poderá aprová-la ou rejeitá-la por maioria. Em caso de rejeição o governo continua inalterado; em caso de aprovação, o governo poderá renunciar[410] ou solicitar a dissolução do parlamento. Na primeira hipótese, após a renúncia o parlamento escolherá outro gabinete para

[408] Há outros desdobramentos secundários. A dependência do Gabinete e do primeiro ministro em face do Parlamento faz com que estes possam ser convocados pelo último para prestar esclarecimentos sobre a política do governo. Às vezes exige-se, como já dito, a aprovação do plano de governo pelo parlamento e o descumprimento deste pode ensejar propostas de destituição do gabinete.

[409] A responsabilidade do gabinete se dá diante da Câmara Baixa em geral (Casa dos Comuns, câmara dos deputados ou equivalente) e é nela que deve ser proposta e aprovada ou rejeitada. A Câmara Alta (Casa dos Lordes, Conselho Federal, Senado ou equivalente) normalmente não tem participação nesta questão, quando o legislativo é bicameral. Em sistemas unicamerais o problema naturalmente não se coloca.

[410] Um dos princípios do parlamentarismo clássico é a responsabilidade solidária do gabinete ou ministério, de modo que geralmente a moção de censura ou voto de desconfiança é proposto contra todo o gabinete e este, como um todo, pode ter que renunciar ou ser destituído. Há, no entanto, sistemas nos quais se admite a proposição de propostas de destituição de ministros individualmente.

governar, permanecendo incólumes os mandatos dos parlamentares eleitos até o término da legislatura[411] (muda apenas o gabinete e o primeiro ministro).

Caso o gabinete contra o qual foi aprovada uma moção de censura não pretenda renunciar, deve submeter a questão ao chefe de Estado (rei ou presidente) e este, atuando como uma espécie de árbitro no conflito entre os poderes, poderá escolher uma entre duas alternativas: manter a moção de censura ou desconfiança aprovada pelo parlamento, hipótese na qual o primeiro ministro e o gabinete serão obrigados a renunciar (é o que se denomina metaforicamente de "queda do gabinete"), ou dissolve o parlamento e convoca novas eleições parlamentares (hipótese na qual se interrompe a legislatura e os parlamentares perdem seus mandatos antes do seu término). Das novas eleições se formará nova maioria no parlamento à qual competirá compor novo governo.

Note-se, portanto, que o pedido de dissolução do parlamento feito pelo primeiro ministro que sofreu uma moção de censura ou desconfiança pode acarretar uma antecipação do término dos mandatos dos parlamentares, dado que os membros do parlamento são eleitos para legislaturas fixas (normalmente de quatro ou cinco anos). Percebe-se que no parlamentarismo, diante dos institutos da responsabilidade ministerial (traduzida na possibilidade de destituição do gabinete pela maioria parlamentar, a qualquer momento) e da dissolução do parlamento pelo

411 Legislatura é expressão equívoca, mas que possui dois significados principais. Legislatura designa o lapso temporal compreendido entre duas eleições parlamentares. Assim, se o mandato dos deputados é de 4 anos, legislatura é o período que vai do início ao fim desses mandatos. Outro sentido comum utilizado para legislatura é como sinônimo de Poder ou órgão legislativo.

chefe de Estado (a pedido do governo que recebeu uma moção de censura ou voto de desconfiança), se de um lado é verdadeiro que os membros do gabinete não têm qualquer garantia sobre o tempo durante o qual governarão, também é verdadeiro, de outro lado, que tampouco os membros do parlamento têm certeza de que seus mandatos serão integralmente cumpridos, dada a possibilidade de dissolução do parlamento.

Observe-se que a possibilidade de o primeiro ministro solicitar a dissolução do parlamento como resposta a uma moção de censura ou voto de desconfiança contra si aprovado consiste em mecanismo de contrabalanceamento e equilíbrio entre os poderes, buscando evitar que, mediante o abuso da prerrogativa de destituir o gabinete, o sistema degenere em governo de assembleia, no qual o parlamento governa soberano e o ministério/primeiro ministro tornam-se meros subordinados daquele.[412]

Deve-se observar a relação existente entre parlamentarismo e princípio da maioria, pois tal sistema teoricamente é o que tenta dar vazão, em maior grau, àquele princípio. Note-se que a maioria do eleitorado escolhe o parlamento; a maioria parlamentar escolhe o governo; o governo mantém-se enquanto detém a confiança de tal maioria; a maioria parlamentar pode destituir o governo e, em caso de controvérsia, é a maioria do eleitorado convocada a decidir a questão novamente mediante a dissolução da legislatura e a convocação de novas eleições. Assim,

[412] Pois toda vez que o parlamento aprova uma moção de censura ou voto de desconfiança contra o gabinete, corre o risco de ser dissolvido pelo chefe de Estado (presidente ou monarca).

teoricamente, de acordo com a célebre tese de Bóris MIRKINE-GUÉTZEVICH, o parlamentarismo seria o sistema de governo que tentaria observar na prática, em maior grau, o princípio da maioria.

As características do parlamentarismo fazem com que seja um sistema que assegura maior responsabilidade política do governo, dada a possibilidade de queda do gabinete a qualquer momento, bastando a perda do apoio ou confiança da maioria parlamentar. No entanto, esta mesma característica faz com que o sistema parlamentarista seja muito mais instável do que o sistema presidencialista o que, em alguns casos e circunstâncias, pode ser um grave inconveniente, levando mesmo à ingovernabilidade, em virtude de sucessivas quedas de gabinete e/ou dissoluções do parlamento.[413] É exatamente a problemática relação inversamente proporcional entre estabilidade e responsabilidade política, já referidas, que originará uma variante do parlamentarismo clássico, a saber, o parlamentarismo frenado ou racionalizado.

É evidente que toda a descrição do parlamentarismo aqui realizada é baseada nas concepções generalizadas sobre o funcionamento de tal sistema de governo, e que, diante da dinâmica das relações de poder, tal sistema modificou-se e transformou-se ao longo do tempo. Como já dito, se o sistema de formou entre os séculos XIV e XVIII, continuou a se modificar nos séculos XIX e XX, pelo que há que se identificar algumas

[413] De certo modo a opção pelo sistema presidencialista implica em certa medida renúncia à responsabilidade em nome da estabilidade e, contrariamente, a opção pelo sistema parlamentarista implica em certa medida renúncia à estabilidade em nome da responsabilidade. O problema da instabilidade se agrava se o sistema for pluripartidário e a representação for proporcional, pois isto dificulta a formação de uma ampla maioria que dê apoio ao governo, tornando-o instável. O pluripartidarismo e a representação proporcional serão estudados adiante.

das fases pelas quais passou e as novas características que assumiu por força de tais transformações.

Como já mencionado brevemente páginas atrás, há que se distinguir as fases do denominado parlamentarismo dualista e do denominado parlamentarismo monista, como faz BONAVIDES (2009). Até o final do século XIX, sob o Estado liberal, predominou o denominado parlamentarismo dualista, no qual as funções de chefia de governo eram partilhadas entre o rei e o primeiro ministro (daí dualismo). Ao longo do século XX, no entanto, com a ampliação do sufrágio e o aumento na democratização, consolidou-se o parlamentarismo monista, também chamado democrático ou social, no qual as funções de chefia de governo concentraram-se quase que exclusivamente em mãos do primeiro ministro e do gabinete, restando poucas funções decisórias para o rei, essencialmente reduzido ao papel de chefe de Estado. Daí o brocardo recordado por BONAVIDES: "o rei reina, mas não governa" (2009). A tendência contemporânea na maioria dos sistemas políticos que adotam o sistema de governo em estudo é a adoção do parlamentarismo monista, embora haja casos excepcionais de dualismo.

8.2.1. Parlamentarismo frenado ou racionalizado

Há outros desenvolvimentos do parlamentarismo que se revelam historicamente importantes e devem ser examinados, particularmente o denominado parlamentarismo frenado ou racionalizado, que se difundiu durante o século XX. Como já examinado, o parlamentarismo é sistema

de governo que amplia a responsabilidade política do governo, mas cujo custo é eventual instabilidade, dada a possibilidade da queda dos gabinetes e de dissoluções do parlamento, que podem inclusive vir a ser frequentes e sucessivas. No modelo puro de parlamentarismo não há qualquer limite ao momento ou número de vezes que o governo pode ser destituído e que o parlamento pode ser dissolvido. O problema se agrava em certos casos, como, por exemplo, quando se implanta um sistema parlamentarismo em sistema multipartidário ou pluripartidário, pois a formação da maioria para a composição do governo poderá depender de acordos e alianças partidárias instáveis.

Diante de experiências difíceis envolvendo instabilidade governamental, como as que assolaram a França, por exemplo, anteriormente a 1958, surgiram sistemas de parlamentarismo modificados, que alguns autores denominam de parlamentarismo frenado ou racionalizado. O sentido é evidente: trata-se de versões do parlamentarismo nas quais se introduziram freios aos mecanismos de responsabilidade política (votos de censura/desconfiança e direito de dissolução do parlamento), com vistas a racionalizar o sistema, impedindo seu mal funcionamento e a ingovernabilidade. Vários foram os expedientes experimentados e adotados neste sentido, cabendo aqui apenas mencionar alguns exemplos.[414]

[414] A expressão parlamentarismo racionalizado é atribuída Bóris MIRKINE-GUETZEVICH. Como explica MIRANDA (2004, p. 402), "o chamado sistema parlamentar racionalizado baseia-se na definição de regras jurídicas capazes de propiciarem estabilidade ministerial, numa tentativa de adaptação do esquema fundamental de funcionamento do sistema britânico a outros países (como a Alemanha

Um dos expedientes de racionalização do parlamentarismo é a introdução de lapsos temporais limitadores da propositura ou aprovação de votos de censura ou de moções de confiança, ou ainda, de sua reiteração. Assim em alguns sistemas restringe-se a proposta de destituição do governo no primeiro ou no último ano da legislatura, de modo a impedir uma remoção precipitada do governo ou em momento muito próximo às próximas eleições parlamentares. Busca-se, assim, preservar o princípio da responsabilidade política, embora o compatibilizando com o valor da estabilidade do governo.

Outro expediente característico do parlamentarismo frenado ou racionalizado é a introdução de limites temporais entre uma proposta ou aprovação de moção de censura ou voto de desconfiança e uma nova proposta. Pode-se vedar nova proposta ou aprovação de destituição de governo pelo parlamento antes de decorrido um ano da rejeição da última, ou da última destituição. Do mesmo modo, pode-se vedar uma nova dissolução do parlamento antes de decorrido um lapso temporal mínimo da última dissolução.

Um dos problemas ocasionalmente enfrentados pelos sistemas parlamentaristas consistia na destituição de um governo e, posteriormente, na incapacidade de se chegar à composição de outro (principalmente em sistemas pluripartidários nos quais tal composição depende da formação de uma coalizão ou aliança partidária). Isso levou a experiências como a

ou a Espanha desde as Constituições de 1949 e de 1978). A sua regra mais conhecida é a da moção de censura construtiva." Tal instituto será explicado adiante.

alemã, na qual se criou o voto de desconfiança construtivo[415], que consiste, essencialmente, na exigência de que somente possa ser aprovado ou voto de desconfiança se for aprovado, simultaneamente, um novo gabinete (o que impede o problema da falta de tal órgão governamental por falta de acordo acerca de sua nova composição).

Dito isso, fica claro em que consiste o parlamentarismo racionalizado ou frenado, caracterizado por estes mecanismos de restrição da responsabilidade política que, sem aboli-la, tentam fazer com que não haja abuso e com que não haja excessiva instabilidade decorrente de seu manejo.

8.2.2. Regime de gabinete e regime de assembleia

Por fim, para concluir o presente tópico satisfatoriamente, há que se explicar brevemente o que é o denominado regime de gabinete de como o mesmo opera. Ao analisar a temática dos sistemas de governo, Jorge MIRANDA, chama a atenção para a coexistência de uma perspectiva jurídica dos sistemas de governo – focada nas normas constitucionais reguladoras dos órgãos governativos e de suas relações entre si – e uma perspectiva política – focada na operação prática de tais órgãos e de suas relações (MIRANDA, 2004, p. 396). Com efeito, deve-se observar que

[415] Ensina CANOTILHO (2003, p. 583) que "Uma forma específica de regime parlamentar é a existente na Alemanha e designada por democracia de Chanceler (*Kanzler-Demokratie*). O primeiro ministro – Chanceler – é eleito directamente pela Câmara dos Deputados (*Bundestag*) que só pode votar moções de censura ao chefe do governo se, no mesmo contexto, eleger por maioria absoluta um novo Chanceler (*voto de censura construtivo*).

não é raro que as instituições políticas e jurídicas sejam concebidas, explicadas e justificadas de certa maneira, mas que, na prática, operem de forma diversa. É o caso, por exemplo, do Senado eleito diretamente em federações, que é explicado como casa de representação dos Estados, embora dificilmente possa ser considerado como tal na realidade concreta, por exemplo. O mesmo pode ocorrer com o sistema de governo parlamentarista, sendo que por vezes o sistema pode operar de maneira diversa daquela como foi concebido para operar.

Embora em sistemas parlamentaristas teoricamente o parlamento seja o órgão principal e teoricamente o governo esteja a ele subordinado e seja diante dele responsável, podendo ser destituído, como visto, parecem existir sistemas nos quais, na prática, ocorre uma inversão do centro do poder e do sentido de seu exercício, que pode caracterizar o regime de gabinete, uma variante do sistema de governo parlamentarista e por vezes denominada de partitocracia (ou seja, poder do partido).

Na Inglaterra, tornou-se uso corrente que o líder do partido ganhador das eleições parlamentares seja nomeado como primeiro ministro. Desse modo, embora formalmente na prática não haja eleições para primeiro ministro, os eleitores dirigem-se às urnas e votam sabendo quem será o chefe de governo eleito conforme o partido ganhador, o que afasta bastante a operação concreta do sistema da concepção original, e dá um grau significativo de legitimidade democrática ao próprio primeiro ministro, de maneira não muito diversa do que ocorreria se houvesse uma eleição para o cargo. Isso muda o equilíbrio de forças e faz com que o

governo não seja tão dependente do parlamento quanto o modelo ideal de funcionamento do parlamentarismo poderia levar a crer.

Há outras consequências também. Uma delas é que, em virtude de ser o líder do partido que detém a maioria no parlamento, o primeiro ministro passa a exercer poder sobre o parlamento, em vez de ficar sujeito ao poder deste. Se de um ponto de vista ideal o primeiro ministro e seu gabinete são fiduciariamente responsáveis perante o parlamento, como visto, de outro, enquanto líder do partido que detém a maioria no parlamento, aquele pode orientar o voto da maioria parlamentar nas matérias a serem objeto de deliberação pelo parlamento, e possui poderes disciplinares sobre os parlamentares de seu partido.

Desse modo, segundo alguns autores, o centro de poder transfere-se do parlamento para o gabinete, e o sentido do exercício do poder, que conceitualmente seria do parlamento sobre o gabinete, inverte-se, sendo exercido pelo gabinete sobre o parlamento. Daí o nome regime de gabinete, ou seja, um governo em que o órgão principal é o órgão governamental e, em particular, o primeiro ministro, a despeito de formalmente encontrar-se sujeito ao parlamento e depender – formalmente – da confiança deste.

Naturalmente para tal sistema operar existem alguns pressupostos, como regras de fidelidade e disciplina partidárias suficientemente rígidas – que impedirão a mudança de partido e a insubordinação dos parlamentares à orientação do partido nas votações – e um sistema bipartidário (como ocorre no Reino Unido), pois em sistema pluripartidário dificilmente um único partido deteria maioria das

cadeiras[416], de modo que a inversão de poder característica do regime de gabinete pressupõe, de certo modo, o bipartidarismo.

A expressão partitocracia, utilizada como sinônimo a regime de gabinete, tem significado evidente: embora teoricamente o sistema reivindique a supremacia do parlamento, na prática o órgão central do arranjo institucional é o gabinete e este, por sua vez, é dominado por um partido político, através de seu líder, que, no final das contas, é quem governa. Daí a expressão que designa o governo de um partido.

É em razão dos possíveis funcionamentos distintos dos sistemas parlamentaristas que se pode distinguir, de tal ponto de vista, outros modelos de parlamentarismo, a saber, o governo parlamentar de gabinete e governo parlamentar de assembleia, também denominados de tipo parlamentar clássico e tipo baseado no chefe orientador, respectivamente (CAETANO, 2009).

> "O sistema parlamentar de gabinete é o de matriz britânica, traduz-se em governos de legislatura e exige dissolução do Parlamento sempre que o Governo é por ele derrubado. O sistema parlamentar da assembleia é o de matriz francesa, traduzi-se em maior dependência efectiva do Governo do Parlamento e admite sucessão de governos durante a mesma legislatura." (MIRANDA, 2004, pp. 401-402).[417]

[416] Pois a maioria no parlamento será constituída por uma coalizão de partidos, o que por si só impede que se saiba de antemão quem será o primeiro ministro. Além disso, ainda que este seja o líder do partido que obteve maior número de cadeiras no parlamento, por exemplo, este não deterá poderes disciplinares sobre parlamentares de partidos diversos do seu, de modo que a tendência será uma operação mais ortodoxa do parlamentarismo, e não a configuração do regime de gabinete.

[417] Marcello CAETANO fala em *tipo parlamentar clássico* e *tipo de chefe orientador*. Esclarece que o primeiro caracteriza-se pela condição do presidente do conselho de ministros ser considerado mero representante do governo perante o chefe de Estado e o parlamento no primeiro e pela posição prevalente do mesmo em face dos colegas de gabinete, apesar da solidariedade ministerial. Fala, ainda, em um terceiro tipo, a saber, o "*tipo de chanceler* em que o chefe do governo é o detentor único da autoridade governamental e o único

Ou seja, em caso de preponderância do chefe de governo como centro efetivo de direção política restará configurado o regime de gabinete, em caso de preponderância do parlamento, o parlamentarismo de assembleia.[418] Como se percebe, esses dois modelos prendem-se ao funcionamento concreto e efetivo do parlamentarismo (decisão política de fato em mãos do primeiro ministro ou do parlamento). Existem características geralmente associadas a tais variantes do parlamentarismo, como ensina ainda o mestre lusitano. Quanto ao governo de gabinete, este seria caracterizado pelos traços da "disciplina partidária; b) direcção da maioria pelo governo; c) funcionamento do Parlamento em períodos limitados de sessão; d) direito de dissolução das câmaras electivas pelo Chefe de Estado; e) prevalecimento dos assuntos indicados pelo governo na ordem do dia de cada reunião." (CAETANO, 2009, p. 367). Percebe-se facilmente, a partir das características apontadas, uma preponderância do governo sobre o parlamento.

---

responsável pelo seu exercício, funcionando os ministros como seus auxiliares, sujeitos às suas instruções e subordinados às suas ordens." (CAETANO, 2009, p. 219). O último sistema afasta-se claramente do modelo parlamentarista, parecendo tender ao semipresidencialismo (ou semiparlamentarismo).

418 Isso ocorre porque "(...) o sistema parlamentar (...) estabeleceu uma íntima colaboração entre os poderes legislativo e executivo, devendo os ministros ser recrutados no Parlamento, assistir às suas reuniões, responder às interpelações dos parlamentares e conformar-se com os seus votos. Simplesmente este sistema não permitiu o equilíbrio dos dois poderes, pois que sempre redunda no predomínio de um deles: do Parlamento (sistema parlamentar de assembleia) ou do governo (sistema parlamentar de gabinete)." (CAETANO, 2009, p. 202).

Por outro lado, ainda seguindo a doutrina de CAETANO, as características geralmente associadas à variante do parlamentarismo de assembleia seriam as seguintes:

> "a) o Chefe de Estado não tem o direito de dissolução ou só pode exercê-lo em condições estritamente estabelecidas na Constituição e por via de regra com anuência de representantes do parlamento (os presidentes das câmaras, um conselho parlamentar, etc.); b) o governo não tem intervenção no funcionamento do parlamento ou tem uma intervenção mínima na fixação da ordem do dia e no início, interrupção, adiamento e prorrogação das sessões legislativas o que permite que o Parlamento, único senhor do regime do seu funcionamento, esteja em sessão permanente ou durante quase todo o ano; c) a assembleia que elege o Chefe do Estado e também elege ou, pelo menos, intervém na escolha do chefe do governo ou do governo inteiro que mantém sob o seu domínio através da técnica do *voto de confiança.* Isto é: no governo de assembleia o *parlamento condiciona a escolha e a ação do gabinete."* (CAETANO, 2009, pp. 367-368).[419]

O quanto examinado até aqui acerca dos sistemas do presidencialismo, do parlamentarismo e das variantes deste, como o regime de gabinete e de assembleia, é suficiente para nossos fins. Resta estudar, no entanto, os sistemas ecléticos ou híbridos, que combinam elementos parlamentaristas com outros sistemas de governo.

[419] A redução dos inconvenientes do governo de assembleia originado pelo parlamentarismo à francesa tem sido buscada por meio da regulamentação da questão da confiança, o que redunda no referido parlamentarismo racionalizado ou frenado. São expedientes comuns para tanto a exigência de um número considerável de assinaturas para admissão da moção de desconfiança, o estabelecimento de interstício entre apresentação e votação da moção, ou a chamada moção construtiva, tal como a prevista na Constituição alemã de 1949. (CAETANO, 2009, p. 368). São exemplos históricos do governo parlamentar de assembleia os existentes sob a III e IV repúblicas francesas, estando próximos do sistema convencional (CAETANO, 2009, p. 368).

8.2.3. Sistemas híbridos: semipresidencialismo e semiparlamentarismo

Examinados os sistemas de governo do presidencialismo e do parlamentarismo, resta examinar, ainda que rapidamente, os sistemas híbridos, normalmente tidos semipresidencialistas ou semiparlamentaristas. Tais sistemas, como o próprio nome denota, constituem tentativas de combinação de institutos típicos do presidencialismo e do parlamentarismo, originando-se, por tal ecletismo, um novo tipo de sistema de governo que não se confunde com nenhum daqueles.

A expressão mais freqüente para designar tais sistemas é semi-presidencialismo, embora haja outras expressões, como semiparlamentarismo ou governo misto parlamentar-presidencial (CANOTILHO, 2003).

Geralmente tais expressões são utilizadas como sinônimas, embora alguns pretendam que a expressão semipresidencialismo designe sistemas de governo mistos em que predominam elementos presidencialistas e outros pretendam que a expressão semiparlamentarismo designe sistemas de governo mistos em que predominam elementos parlamentaristas, o que, de todo modo, não parece constituir tarefa fácil em alguns casos pelo menos. Registre-se desde logo, aliás, que arranjos semipresidencialistas ou semiparlamentaristas[420] podem assemelhar-se bastante ao parlamentarismo

[420] CANOTILHO denomina o semipresidencialismo de sistema presidencial-parlamentar e o semiparlamentarismo de sistema parlamentar-presidencial, observando quanto a tal terminologia que "o critério da posição jurídica e política do presidente da república no funcionamento das instituições assume aqui particular relevo. Em certas engenharias

frenado ou racionalizado (com os quais guarda, aliás, elementos de semelhança), embora pareça ser possível ter critérios distintivos suficientes na maioria dos casos.[421]

Tais sistemas de governo ecléticos parecem ter surgido ao longo do século XX, tendo sido registrados na Alemanha (sob a Constituição de Weimar de 1919), de, mais tarde, em diversos outros Estados, como na França (sob a Constituição de 1958) (PIZZORUSSO, 1998) e Portugal (sob a Constituição de 1976). Devido à variedade de arranjos, é difícil fazer generalizações muito abrangentes. De modo geral, o semipresidencialismo ou governo misto parlamentar-presidencial caracteriza-se pela presença de dois órgãos executivos (presidente e parlamento), responsabilidade do governo (perante o parlamento), possibilidade de dissolução do parlamento por iniciativa do presidente e pelo presidente contar com poderes de direção política próprios, entre outros (CANOTILHO, 2003, p. 591). A partir da análise de um exemplo

---

constitucionais (exs.: sistemas francês e finlandês) o complexo de poderes do Presidente da República sugere uma base presidencial temperada pelas exigências da confiança parlamentar, falando-se de sistema presidencial com 'correção parlamentar'. Noutras formatações jurídico-constitucionais, a matriz do sistema é parlamentar, significando a atribuição da poderes políticos relevantes ao Presidente da República uma correcção à forma de governo parlamentar. Daí a fórmula caracterizadora 'governo parlamentar com correctivo presidencial'. A fórmula mais abrangente será, então, a de *sistema presidencial-parlamentar* ou *parlamentar-presidencial* consoante a matriz dominante." (CANOTILHO, 2003, p. 591). O arranjo semipresidencialista somente será compatível com a forma republicana de governo, dada sua característica predominantemente presidencialista, tal como ocorre atualmente na França e em Portugal. O arranjo semiparlamentarista será compatível tanto com a forma republicana quanto com a forma monárquica, sendo exemplo da última hipótese o sistema vigente sob a constituição espanhola de 1978.

421 Poucos são os sistemas de governo que não são passíveis de caracterização como presidencialistas, parlamentaristas ou semipresidencialistas. Em alguns casos, porém, deparamo-nos com sistemas de governo *sui generis*, como é o caso do governo suíço (diretorial) e do governo espanhol (monarquia parlamentarista peculiar).

de sistema semipresidencialista, o modelo francês, ficará mais fácil a compreensão de suas características.

Anteriormente à Constituição de 1958 a França sofreu com forte instabilidade ao tentar introduzir o parlamentarismo em seu sistema político pluripartidário pois, como já vimos, um parlamento pluripartidário dificulta a formação de uma maioria estável no parlamento e, consequentemente, a formação de uma base de apoio sólida para o governo (MIRANDA, 2003). Com aquela constituição, o sistema político francês adotou um tipo de governo híbrido, mesclando elementos de parlamentarismo e de presidencialismo, cuja característica central é o fortalecimento do executivo e do Presidente da República (daí a designação semipresidencialismo), e a adoção de mecanismos de racionalização dos institutos de responsabilidade política.

Da descrição do sistema de governo francês será possível compreender como os sistemas semipresidencialistas mesclam elementos parlamentaristas e presidencialistas sem filiarem-se, com exclusividade, a nenhum deles. Naquele sistema, o parlamento é eleito pelo voto popular, juntamente com o presidente da república (pois a França é uma república semipresidencialista). No entanto, o primeiro ministro e o gabinete não são nomeados pela maioria parlamentar, como aconteceria normalmente em um sistema parlamentarista. Ao contrário, o presidente da república nomeia o primeiro ministro em um primeiro momento[422], e este compõe

[422] Como ensina PIZZORUSSO, as repúblicas semipresidencialistas caracterizam-se por uma "dupla relação de dependência que vincula o executivo (composto por um complexo de órgãos distintos do chefe de Estado: primeiro ministro, conselho de ministros, etc.), de um lado o presidente da república, por quem é nomeado e pode ser

um ministério, que deve ser aprovado pelo presidente. Nota-se aqui o afastamento entre os poderes legislativo e executivo, pois no semipresidencialismo, assim como no presidencialismo, o executivo não é composto por iniciativa ou designação do parlamento, como se vê, tendendo o sistema, nesse aspecto (investidura do primeiro ministro e seu ministério), à separação dos poderes.

Apesar da nomeação do primeiro ministro e a aprovação do ministério pelo presidente da república, aqueles não são politicamente responsáveis perante este.[423] Ou seja: o presidente nomeia o primeiro ministro, aprova o ministério, mas não pode destituí-los – até porque, se pudesse, o sistema seria praticamente presidencialista, e o primeiro ministro seria como qualquer outro ministro em um sistema presidencialista, demissível *ad nutum* pelo presidente. Isso não significa, no entanto, que a investidura fiduciária – baseada na confiança – e a responsabilidade política estejam ausentes, pelo contrário: ao parlamento francês, por sua Câmara Baixa (Assembleia Nacional) é conferida a competência para aprovar moções de censura contra o governo (primeiro ministro e ministério), podendo este vir a ser destituído pelo parlamento,

---

exonerado, e de outro do parlamento, de cuja confiança deve gozar." (PIZZORUSSO, 1998, pp. 207-208).

[423] Mas os arranjos semipresidencialistas ou semiparlamentaristas podem variar significativamente, apesar de certa semelhança formal com o parlamentarismo consistente na presença de três órgãos políticos principais: "Em sistema semiparlamentar, são três os órgãos políticos activos – não só o Parlamento e o Governo como Chefe do Estado, Nesta existência de um terceiro centro autónomo de poder está o cerne da categoria do sistema semiparlamentar, ainda que o conteúdo desse poder varie bastante: pode suceder que o Governo seja tanto responsável politicamente perante o Chefe de Estado como perante o Parlamento, e pode suceder que a intervenção do Chefe do Estado seja mais na linha do 'Poder Moderador'." (MIRANDA, 2004, p. 399).

portanto. Estão presentes, portanto, traços parlamentaristas no sistema, consistentes na possibilidade de destituição do primeiro ministro e do ministério por decisão do órgão legislativo.

Note-se a peculiaridade do arranjo semipresidencialista descrito: o governo é investido em suas funções por decisão do presidente, mas sua responsabilidade política não se dá perante este, mas perante o parlamento. Uma autoridade nomeia ou aprova o governo, outra pode destituí-lo.

Mas essa não é a única peculiaridade do modelo semipresidencialista, havendo outras. Uma delas é o fato de que, apesar do sistema compreender executivo bicéfalo ou bipartido, contando com presidente da república e primeiro ministro, tal como o parlamentarismo, as funções de chefia de governo não são detidas exclusivamente pelo primeiro ministro, mas distribuídas entre este e o presidente, podendo até mesmo caber predominantemente a este, e não ao primeiro (caso do semipresidencialismo francês).[424]

O presidente possui funções de governo, portanto, conjuntamente com o primeiro ministro, e normalmente se afigura, no semipresidencialismo, como a principal autoridade política no âmbito do poder executivo, protagonismo que em sistemas parlamentaristas cabe ao primeiro ministro. O modo como as funções de governo são divididas entre presidente e primeiro ministro podem variar bastante. O presidente não é responsável perante o parlamento, não podendo ser por este

[424] Nesse sentido, o semipresidencialismo parece assemelhar-se mais ao parlamentarismo dualista, típico do século XIX, do que ao parlamentarismo monista, típico do século XX e da atualidade, sem no entanto confundir-se com aquele.

destituído, diversamente do que ocorre com o primeiro ministro e seu gabinete, como visto. É ao presidente que cabe, por outro lado, a decisão sobre a dissolução do parlamento em caso de aprovação de um voto de censura contra o governo.

Em síntese, no sistema em análise, o primeiro ministro é nomeado pelo presidente, mas não pode ser por ele demitido; as funções de chefia de governo são divididas entre presidente e primeiro ministro; o parlamento pode demitir o governo e o presidente pode dissolver o parlamento. Note-se a coexistência de elementos tipicamente presidencialistas (eleição do principal chefe do poder executivo, irresponsabilidade do presidente, reforço à separação dos poderes legislativo e executivo no que diz respeito à investidura) e de elementos tipicamente parlamentaristas (possibilidade de destituição do governo e de dissolução do parlamento), embora tais elementos estejam articulados de forma peculiar. É a combinação de tais elementos que caracteriza os sistemas híbridos ou ecléticos, semipresidencialistas ou semiparlamentaristas.

Tais sistemas normalmente também possuem características do parlamentarismo dito racionalizado ou frenado, consistentes em restrições ao direito de destituição do governo e à dissolução do parlamento, até porque uma das razões pelas quais os sistemas em análise foram criados foi como resposta à inadaptação do parlamentarismo em sua forma clássica a certos ambientes políticos. O objetivo dos sistemas híbridos parece ser o de conjugar os aspectos positivos do presidencialismo (associados à estabilidade) com os aspectos positivos do parlamentarismo

(associados à responsabilidade política), reduzindo a incidência dos aspectos negativos.

Ressalte-se que essa é apenas a descrição esquemática de um dos muitos modelos de sistema de governo misto parlamentar-presidencial, dada a impossibilidade de examinar exaustivamente os modelos existentes. A descrição atende a necessidade, no entanto, qual seja, a de demonstrar como operam tais sistemas na prática.

Registre-se ainda que tudo o que aqui foi escrito, quer sobre o presidencialismo, quer sobre o parlamentarismo, quer sobre os sistemas híbridos de governo, é bastante esquemático, pois, como já advertido por mais de uma vez neste livro, a realidade é sempre muito mais complexa do que a teoria. Desse modo, o esforço aqui realizado foi no sentido da exposição dos traços gerais mais característicos dos sistemas de governo presidencialista e parlamentarista e semipresidencialistas/semiparlamentaristas, mas a rigor nenhum sistema de governo concreto (historicamente existente) corresponda, necessariamente, a tais traços com exatidão.

Parece correto afirmar existirem muitos tipos ou variantes de presidencialismo, de parlamentarismos e de outros sistemas de governo, como, de resto, parecem existir muitas variantes do federalismo, dos Estados unitários e das demais formas de Estado, muitas variantes de monarquias e de repúblicas, e assim sucessivamente. A exposição visa familiarizar o leitor com o conjunto institucional normalmente associado aos diferentes sistemas de governo, mas opera por generalizações, conceptualizações e abstrações que devem ser levadas em consideração,

pois, como dito, a exposição visou evidenciar os traços mais característicos e um rascunho ou esquema básico do funcionamento geral das instituições no presidencialismo e no parlamentarismo e demais sistemas no que diz respeito à relação entre os Poderes Legislativo e Executivo.

8.2.4. Responsabilidade política e impeachment

Constatou-se no presente tópico e em tópicos anteriores como a questão da responsabilidade política é relevante para analisar e determinar o modelo de distribuição de poderes – se de separação ou divisão – e o sistema de governo – se parlamentarista, presidencialista ou outro –, dada a centralidade do controle subjetivo ou primário (CANOTILHO, 2003) na definição daqueles aspectos do fenômeno estatal.

É importante, examinar os sistemas de governo, analisar com atenção a questão da responsabilidade política, uma vez que o grau de responsabilidade política existente entre órgãos e titulares do legislativo e do executivo – decorrente da existência ou inexistência da relação fiduciária entre aqueles poderes – é aspecto essencial dos sistemas de governo. O presente tópico visa esclarecer algumas das questões relativas a isso, com enfoque no instituto do *impeachment*, para evidenciar a diferença do tipo de responsabilidade existente no presidencialismo e nos demais sistemas de governo.

Como é sabido, existem diversas esferas de responsabilidade jurídica, geralmente consideradas independentes entre si, quais sejam, a

responsabilidade civil, a responsabilidade penal e a responsabilidade administrativa. Dois elementos são centrais na caracterização da responsabilidade jurídica, quais sejam, a violação a uma norma jurídica e um procedimento judicial ou judicialiforme de responsabilização.

Assim, para que alguém seja passível de responsabilização jurídica não se pode abrir mão de comprovar minimamente a violação a uma norma jurídica (seja por ação ou por omissão) e, para alguns tipos de responsabilidade, exige-se mesmo que haja tipicidade, ou seja, que a conduta comprovada enquadre-se na descrição legal prévia do ilícito (caso do direito penal e de normas disciplinares em geral). Além disso, exige-se que o processo instaurado com vistas à apuração da responsabilidade e eventual imposição de penalidade (seja ele administrativo, seja judicial) observe um conjunto mínimo de garantias[425] para que seu resultado seja válido. A distinção entre os tipos de responsabilidade jurídica depende do tipo de norma violada e das sanções cominadas ao responsável pelo descumprimento. As sanções jurídicas podem ser variadas, indo desde advertência, multa, suspensão de direitos e dever de indenizar até prisão, por exemplo, conforme a espécie de responsabilidade e conforme estabelecido pelas normas jurídicas.

Ao lado da responsabilidade jurídica, no entanto, existe outro tipo de responsabilidade, que se pode denominar responsabilidade política. No

[425] O processo judicial ou administrativo requer um conjunto de garantias geralmente denominado devido processo legal (*due process of law*). São exemplos das garantias consideradas inerentes a tais processos requisitos como a publicidade, a ampla defesa, o contraditório, a igualdade de condições entre acusação e defesa, a exclusão de provas ilícitas, a imparcialidade do julgador, entre outras. O grau em que são exigidas tais garantias, no entanto, varia conforme o tipo de processo (administrativo, civil ou penal).

sentido aqui adotado para tal expressão, diz-se um agente público possui responsabilidade política quando pode ser afastado do cargo ou perder o mandato pela simples perda da confiança de alguém ou de algum órgão (normalmente daquele que o nomeia ou elege) (BONAVIDES, 2009).

Sob o parlamentarismo, que acabamos de explicar, o gabinete e o primeiro ministro são politicamente responsáveis perante o parlamento, pois, como visto, caso perca a confiança da maioria parlamentar pode ser derrubado. Não é necessário, para tanto, alegar ou comprovar a violação de normas jurídicas, nem observar um processo com características judiciais, bastando a perda da confiança e observando-se um procedimento relativamente simples de proposição e votação da moção de censura ou voto de desconfiança. O mesmo fenômeno ocorre, eventualmente, em outras configurações. Há quem considere, por exemplo, que ministros ou secretários de Estado, no presidencialismo, seriam politicamente responsáveis perante o presidente, por serem livremente demissíveis.

Os traços que permitem distinguir conceitualmente a responsabilidade política da jurídica são opostos aos característicos da última. Ou seja, a responsabilidade política não pressupõe (necessariamente) a violação de uma norma e, consequentemente, tampouco a comprovação dessa violação, e não pressupõe sua aplicação por meio de um processo de tipo judicial (como o processo civil ou penal) ou com formas judiciais (como o processo administrativo). Além disso, a sanção caracterizadora da responsabilidade política é específica, a saber, consiste a perda do mandato eleito ou de cargo público ocupado pelo

titular a qualquer título (por nomeação, por exemplo), não se cogitando, normalmente, de outro tipo de sanção.

Por isso se diz que a responsabilidade política é aberta, independente de tipificação legal da conduta que a enseja; que prescinde de formalidades processuais para ser exigida e que, além disso, tem como consequência pura e simplesmente a perda do cargo ocupado, seja ele eletivo ou não (BONAVIDES, 2009).

Importante observar que diante de tal caracterização da responsabilidade política, não sendo a mesma decorrente de alegado ilícito e tampouco de qualquer tipificação da conduta ensejadora da perda de confiança, que qualquer fato da vida pública ou privada do agente politicamente responsável pode vir a ensejar sua eventual destituição do cargo ocupado[426], razão pela qual normalmente sequer é necessário motivar o ato de destituição (até porque a destituição é ato considerado político e, portanto, discricionário, da autoridade competente. Daí a ideia de responsabilidade política).

Além disso, quando a responsabilidade puramente política está presente o processo de perda do cargo ou mandato é relativamente simples, sem grandes complicações, formalidades ou garantias, muito distinto do procedimento judicial e jurídico. O procedimento de acionamento da responsabilidade política costuma ser bastante simples, podendo reduzir-se à publicação do ato de destituição, em alguns casos

[426] Isso não significa que a comprovada violação de uma norma não possa, reflexamente, acarretar responsabilidade política, pois é ato capaz de minar a confiança e acarretar a destituição. O que se quer frisar é que não há conexão necessária entre a violação de uma norma e a responsabilidade especificamente política, diversamente do que ocorre sob a responsabilidade jurídica.

(assessores, secretários ou ministros, por exemplo), ou a uma simples proposta e votação (nos casos da moção de censura ou do *recall*, que será examinado adiante).

Como se percebe, são conceitualmente inconfundíveis a responsabilidade política e a responsabilidade jurídica, qualquer que seja a espécie desta última, considerados tais aspectos. A despeito disso, como sempre, a realidade pode ser mais complexa e causar certas perplexidades, pois se em alguns casos a responsabilidade é claramente jurídica (como no caso da responsabilidade administrativa ou penal) e em outros é claramente política (como na responsabilidade ministerial de tipo parlamentarista), sob a figura do *impeachment* ou impedimento parece haver uma combinação de elementos de ambas, surgindo uma responsabilidade mista ou eclética, em parte política e em parte jurídica.

Primeiramente cabe especificar que o *impeachment* consiste em um instituto de origem inglesa, surgido por volta do século XIV, consistindo em um processo no qual se apura o eventual cometimento de uma infração político-administrativa – impropriamente denominada de crime de responsabilidade – por uma autoridade que, se eventualmente condenada, sofre como sanção a perda do cargo ou mandato.

Observe-se que *impeachment* – impedimento, em inglês – é expressão que se utiliza tanto para designar o processo de apuração da prática de crime de responsabilidade quanto a penalidade dele decorrente, que em geral se resume à perda do mandato, e, eventualmente, a alguma sanção

conexa, como a impossibilidade de exercer outro cargo, emprego ou função pública durante certo período de tempo.[427]

O procedimento em sua origem, na Inglaterra, poderia ser proposto contra qualquer autoridade pública – exceto o monarca, cuja pessoa é considerada inviolável e que é, portanto, irresponsável –, sendo a denúncia recebida pela Câmara Baixa e julgada pela Câmara Alta, tendo entrado em desuso após o século XIX, principalmente por força do surgimento dos institutos típicos do parlamentarismo. Procedimento semelhante foi adotado na Constituição norte-americana de 1787, com um processo instaurado pela Câmara dos Representantes e julgado por pelo Senado, para apurar a alegação de prática de "crime de responsabilidade" pelo Presidente da República e por outras autoridades.[428]

O que enseja que uma autoridade como, por exemplo, o presidente da república em um sistema presidencialista, seja sujeito ao um processo de *impeachment* é a acusação pela possível prática de um crime de responsabilidade, expressão imprópria, pois as condutas tipificadas como tal não caracterizam crime propriamente dito (ilícito penal), mas uma infração político-administrativa, assim considerada por ser tipificada como tal na constituição ou na legislação e por ser punida exclusivamente com a perda do cargo. A expressão "crime de responsabilidade" é mantida por tradição apenas, pois tecnicamente de crime não se trata, portanto.

---

[427] Confira-se, sobre o particular, no Brasil, o contido nos artigos 52 parágrafo único, 85 e 86 da Constituição Federal de 1988. No mesmo sentido, a parte final da Seção 3 do art. 1º da Constituição dos EUA.

[428] Confiram-se as Seções 2º e 3º do artigo 1º e a Seção 4 do artigo 2º, todas da Constituição dos EUA de 1787.

Existem variantes do processo de julgamento do impedimento, sendo possível identificar pelo menos três sistemas principais, a saber, o sistema cameral, o sistema judicial e o sistema misto. No sistema cameral, como o nome indica, a competência para recebimento da denúncia, processo e julgamento da autoridade (aqui se tem em mente, particularmente, o presidente da república em sistemas presidencialistas), é da competência das casas do órgão legislativo (parlamento ou congresso) (FIGUEIREDO, 1965).

O sistema cameral corresponde ao típico processo de impedimento anglo-americano, pelo qual a acusação de cometimento de tal infração, que geralmente pode ser feita por qualquer cidadão, sujeitará a autoridade acusada a um processo de *impeachment*, ou impedimento, caso a denúncia seja aceita pela câmara baixa (câmara dos deputados ou dos representantes), cujo julgamento será normalmente realizado na câmara alta (senado ou equivalente) e, em caso de condenação, terá como efeito principal a perda do cargo ou mandato, de modo geral, como já examinado.

Há Estados que adotam o sistema judicial, no qual cabe ao órgão supremo do Poder Judiciário (suprema corte ou órgão equivalente) o processo e julgamento dos processos de impedimento propostos contra o presidente da república (e eventualmente outras altas autoridades públicas). Outros, por sua vez, adotam o sistema misto, no qual tal matéria é atribuída à competência de um órgão temporário especialmente constituído para tal finalidade, composto parcialmente por membros do

legislativo e parcialmente por membros do poder judiciário (FIGUEIREDO, 1965).[429]

O *impeachment* pressupõe a prática pelo acusado de uma infração político-administrativa previamente tipificada em lei, sendo teoricamente necessário demonstrar que a conduta da autoridade enquadra-se em uma das hipóteses legais. Esta exigência de tipicidade e esse pressuposto de violação de uma norma jurídica aproximam o instituto da responsabilidade jurídica, pois a responsabilidade política, como visto, caracteriza-se por uma responsabilidade aberta.

[429] O sistema judicial foi adotado pela Lei Fundamental alemã de 1949 e o sistema misto pela Constituição francesa de 1946 (LOEWENSTEIN, 1976). No Brasil o *impeachment* foi introduzido logo após a proclamação da república, em 1891, na modalidade cameral, por influência do Direito Constitucional norte-americano. Sob a Constituição brasileira de 1934 houve um ensaio de adoção do sistema misto, abandonado posteriormente, com a reintrodução do sistema cameral após 1937. Considerando serem diversas as autoridades sujeitas a *impeachment* no Brasil, há que se observar que atualmente o sistema cameral é adotado nos processos contra o Presidente e Vice-presidente da República, contra os ministros do STF, contra os membros do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, contra o Procurador Geral da República e contra o Advogado-Geral da União, e contra os ministros de Estado e Comandantes das Forças Armadas (nos dois últimos casos apenas se houver conexão com crimes de responsabilidade do presidente ou vice-presidente). Em outras hipóteses, como no processo de *impeachment* contra ministros de Estado ou Comandantes das Forças Armadas sem conexão com o Presidente ou Vice-Presidente, ou ainda imputados a ministros de Tribunais Superiores (exceto do STF) e do Tribunal de Contas da União, entre outros casos, adota-se o modelo judicial, cabendo ao Supremo Tribunal Federal o processo e julgamento. Há ainda autoridades cujo impedimento é processado e julgado perante outros órgãos judiciais, como o Superior Tribunal de Justiça – STJ (caso dos desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos membros dos Tribunais de Contas dos Estados, entre outros). Confira-se o disposto no artigo 52, incisos I e II; no artigo 102, inciso I, alínea "c"; e no art. 105, inciso I, alínea "a", todos da Constituição Federal de 1988. Temos atualmente no Brasil, portanto, uma combinação do sistema cameral, adotado para alguns casos, com o sistema judicial, adotado para outros casos (e não um sistema misto que, como visto, caracteriza-se por um órgão temporário composto por magistrados e parlamentares).

O processo do *impeachment* adota ainda características judicialiformes (BONAVIDES, 2009), assemelhando-se ao processo judicial ou administrativo, embora com estes não se confunda. É normal que seja assegurado ao acusada, portanto, uma série de direitos e garantias típicos daqueles processos, tais como a ampla defesa, o contraditório e outras garantias. Isso novamente afasta o procedimento em exame dos institutos de acionamento de responsabilidade política que, como examinado, costumam ser significativamente mais simples.

O julgamento, no entanto, é normalmente levado a cabo perante um órgão político (o Senado ou equivalente), dada a predominância do modelo cameral, e a sanção aplicada em caso de condenação, como visto, é tipicamente política, limitando-se geralmente à perda do cargo ou mandato eletivo. Em função da coexistência de características típicas de responsabilidade política e de características típicas de responsabilidade jurídica, há certa controvérsia acerca do tipo de responsabilidade presente em sistemas que contemplam o instituto, se puramente política, se jurídica ou se corresponderia mais precisamente a um misto de responsabilidade político-jurídica, parecendo ser correto o último entendimento.

Da análise das características do *impeachment* constata-se com relativa facilidade que o impedimento é um instituto peculiar, de natureza híbrida, que mescla a responsabilidade jurídica e a responsabilidade política, pelo que o melhor entendimento é o que nele vislumbra uma responsabilidade em parte política e em parte jurídica, pois se de um lado não se cogita a responsabilidade sem a possibilidade (ao menos) de ter ocorrido a prática de uma conduta tipificada como crime de responsabilidade e nem se

prescinde de um processo com características de processo judicial, de outro seu julgamento é levado a cabo perante órgãos políticos, possui indisfarçável conteúdo político e tem efeitos claramente políticos.

Há certa controvérsia se o *impeachment* consistiria em uma mescla de responsabilidade política e criminal ou de responsabilidade política e administrativa, parecendo mais acertado o segundo entendimento, pois como já visto as infrações que o ensejam não são propriamente tipos penais, não ensejando responsabilidade criminal.

Resta, antes de concluir, tecer algumas considerações sobre o papel desempenhado por tal instituto nos sistemas que o consagram. A principal função do *impeachment* parece ser simbólica, servindo como um aparente sucedâneo aos institutos de responsabilidade política existentes em sistemas parlamentaristas, por exemplo. O impedimento simboliza a existência de responsabilidade política (mas não apenas política), mas revela-se, na prática, de resultados bastante tímidos, sendo raramente acionado e mais raramente ainda resultando no efetivo afastamento dos acusados.

Segundo BONAVIDES, trata-se de um instituto anacrônico e inoperante, de difícil manejo, que entrou em desuso na Inglaterra já no início do parlamentarismo, dada sua ineficácia (BONAVIDES, 2009). Assim sua principal função parece ser simbólica, como dito, pois na prática, devido às suas características parcialmente jurídicas e judiciais, e pelo tipo misto de responsabilidade político-jurídica que enseja não se presta, na prática, para a responsabilização, servindo, ao contrário, para o

fortalecimento do presidente da república (principalmente, pois esta não é a única autoridade passível de responsabilização por meio do mesmo).[430]

A necessidade de tipificação legal prévia da conduta como infração político-administrativa, a exigência de um processo de tipo judicialiforme com diversas garantias a ele inerentes, entre outros fatores, afastam esta figura da responsabilidade política em sentido próprio ou estrito. Além disso, técnicas como o estabelecimento de exigência de maiorias qualificadas para o recebimento da denúncia e a instauração de acusação bem como para a condenação[431] tornam bastante difícil, na prática, o afastamento do acusado do mandato ou cargo ocupado.

Examinado o impedimento, que é o principal mecanismo de responsabilização do presidente da república em sistemas presidencialistas, entende-se porque se considera, de modo geral, que em tais sistemas inexiste responsabilidade política, uma vez que as autoridades não podem ser afastadas de seus cargos ou perder seus mandatos antes de seu término, exceto em situações muito excepcionais, como no caso de eventual condenação por crime de responsabilidade (que pressupõe, como é sabido, que uma denúncia seja oferecida, que oferecida seja recebida por maioria qualificada, que recebida haja o devido processo e que após este haja condenação, também por maioria qualificada).

---

[430] Como visto, o sistema presidencialista visa instituir um Poder Executivo forte e, nesse contexto, o *impeachment* é uma instituição oportuna, pois sinaliza no sentido da responsabilidade embora seja, na prática, de difícil manejo e raramente exitoso.

[431] No Brasil, por exemplo, para a instauração da acusação contra o Presidente da República e outras autoridades (Vice-Presidente e Ministros de Estado) por crime de responsabilidade é necessária uma maioria de 2/3 dos votos na Câmara e para a condenação igualmente uma maioria qualificada de 2/3 dos votos. Confiram-se o art. 51, I, e o art. 52, I, e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Isso significa, na prática, dificultar a acusação e a condenação e fortalecer o acusado.

Isso não significa, no entanto, que mesmo considerando-se ausente a responsabilidade política propriamente dita, não existam outros tipos de responsabilidade dos agentes públicos e titulares de mandato eletivo, que normalmente são responsáveis juridicamente, podendo ser processados administrativa, civil e penalmente toda vez que seus atos, de maneira ilegal, causem dados ao patrimônio público, caracterizem infração administrativa ou mesmo crimes em sentido próprio.[432]

Ou seja, em tais sistemas existe responsabilidade jurídica, e mesmo um misto de responsabilidade político-administrativa – *impeachment*. O que não se vislumbra é responsabilidade política propriamente dita, o que faz com que, em regra, os detentores de mandato eletivo somente deixem seus cargos ao final do mandato, e raramente antes (BONAVIDES, 2009).

[432] Embora sejam comuns diversas imunidades formais e materiais em favor de detentores de cargos públicos ou mandatos eletivos, que restringem a possibilidade de sua responsabilização jurídica, ao menos durante o mandato ou por atos cometidos em razão do exercício do mandato ou do cargo.

CAPÍTULO 9

REGIME POLÍTICO

9.1. Autocracias e democracias

Como examinado até o momento, os conceitos de forma de Estado, forma de governo e sistema de governo não se confundem conceitualmente[433], sendo o mesmo verdadeiro com relação ao conceito de regime político. No que se refere a alguns daqueles conceitos – principalmente o de forma de governo –, constata-se significativa variação semântica ao longo do tempo e entre diferentes autores. O mesmo ocorre quanto ao regime político, sendo a expressão dotada de certa indeterminação conforme utilizada por diferentes autores e em diferentes momentos históricos.[434] De todo modo, no presente tópico se tentará

[433] Jorge MIRANDA aponta para uma proximidade entre constituição material e regime político, fazendo com que este corresponda aos diferentes tipos de Estado: "Tão pouco se identificam formas de Estado e regimes políticos, visto que estes não são senão expressões, objectivações ou concretizações das diferentes Constituições materiais, ainda quando se reconduzem a grandes tipos constitucionais (Estado liberal, Estado social de direito, Estado soviético, Estado fascista)." (MIRANDA, 2004, p. 273).

[434] Como ensina BURDEAU (1985, p. 24), "um regime político é definido pelo conjunto de regras, receitas ou práticas segundo as quais, em dado país, os homens são governados. Nesse sentido, o regime é uma modalidade de exercício do poder (...)."

desenvolver uma visão que se considera adequada do conceito de regime político.

Examinando as espécies ou tipos de regimes políticos referidos pelos autores contemporâneos, percebe-se que a ideia de regime político parece referir-se principalmente ao tipo de relações que se estabelecem entre governantes e governados. Assim, tal noção encontra-se relacionada com o processo de escolha e designação dos governantes, com o grau e o tipo de participação dos governados no governo e com o modo de exercício do poder político.

O binômio elementar no tópico relativo aos regimes políticos parece ser aquele que opõe as autocracias – ditaduras em sentido moderno, abrangendo principalmente regimes autoritários e totalitários – às democracias – policracias, poliarquias ou conceitos similares – sendo evidente que cada uma dessas duas amplas categorias comportam diversas variantes, como se verá.[435]

De modo geral pode-se afirmar que a expressão democracia (e algumas expressões análogas) designam os regimes políticos que são baseados na ideia de soberania popular, contemplando o princípio dela decorrente, a saber, a participação dos governados no governo (ou a legitimação do último pelo povo), assim como o exercício limitado e moderado do poder. As autocracias, por sua vez, caracterizam-se como

[435] Adverte BURDEAU que "como toda obra humana, os regimes políticos são, em sua realidade concreta, de uma diversidade tal que seria vã a tentativa de submetê-los às normas de uma classificação puramente racional. Cada forma política é, com efeito, determinada pela história do Estado no qual ela vigora, pelas particularidades físicas, econômicas e sociológicas do país, pelos traços psicológicos do dado humano." (BURDEAU, 1985, p. 27).

regimes políticos baseados na recusa da ideia de soberania popular (ou em sua aceitação apenas nominal), traduzindo-se em restrições à participação dos governados no poder (ausência ou legitimação apenas formal do governo pelo povo) e no exercício autoritário, arbitrário e não raro violento do poder político.

Nesse sentido é também o magistério de CAETANO, que, embora se valendo da expressão sistema de governo para designar o que aqui denominamos regime político, ensina que "fundamentalmente os sistemas de governo são *autocráticos* ou *democráticos*." (CAETANO, 2009, p. 360), definindo:

> "Chamamos *sistema de governo autocrático* àquele em que o poder político (incluindo o poder constituinte) é exercido em nome próprio por uma pessoa (*monocracia*) ou por um grupo social – classe, casta, partido, corporação (*aristocracia ou oligocracia)* (...) "Há *sistema de governo democrático* quando se entende que o poder político pertence originariamente a toda a colectividade, – ao Povo, no sentido que demos à palavra ao definir os elementos do Estado." (CAETANO, 2009, p. 360-361).

Os regimes políticos distinguem-se, portanto, no nível mais elementar, em autocráticos e democráticos, embora possam contemplar diversas variantes e formas intermediárias, como se verá. Cabe examinar, portanto, brevemente, os regimes autocráticos dos pontos de vista teórico e histórico, explorando alguns dos modelos utilizados para compreendê-los e algumas de suas principais expressões concretas. Após, serão examinados em maior detalhe, dada a relevância da matéria, os regimes democráticos, pela mesma metodologia, ou seja, dos pontos de vista teórico e histórico.

9.2. Autocracias e suas espécies

Os regimes aqui genericamente denominados de autocracias constituem regimes políticos marcados por alguns traços característicos gerais, tais como a concepção de um poder político cuja origem não se encontra no povo, estando este excluído (formalmente ou de fato) do exercício do poder político, e exercido normalmente de maneira autoritária, arbitrária e frequentemente violenta. Como ensina BONNARD, sobre o governo autoritário,

> "O governo autoritário se opõe à democracia quanto ao titular da soberania. Em um regime autoritário não hereditário, a soberania tem por titular um único indivíduo, o chefe, que, a título de poder pessoal, a possui em sua plenitude e exclusividade, sem tê-la recebido por delegação dos governados. Ele a exerce por si mesmo e a faz exercer por meio de subordinados. Assim, a soberania é transcendente aos governados. Estes não governam mais a si mesmos. Eles são governados pelo líder." (BONNARD, 1944, p.21).

Utilizando algumas das dimensões utilizadas por DAHL (2012) para a análise dos regimes políticos, pode-se afirmar que as autocracias ou ditaduras em sentido moderno seriam marcadas por baixa inclusividade, o que significa que a participação do povo no governo é restrita, e com baixa tolerância ou competitividade, o que significa que as liberdades políticas e a competição em torno do poder estatal é igualmente objeto de restrições.

Encontram-se compreendidas na expressão autocracia, portanto, genericamente, regimes de poder fechado e controlado, em que os governantes pretendem reservar o poder político para si mesmos, como o

próprio nome autocracia permite entrever, regimes em que os governantes exercem poder (*cratos*) em nome próprio (*auto*), excluindo o povo e reduzindo a liberdade e a competitividade políticas.

Do ponto de vista terminológico adota-se aqui a expressão autocracia para designar tais regimes políticos por parecer mais precisa e menos sujeita a equívocos e incompreensões do que outras por vezes utilizadas para designar o mesmo fenômeno. A expressão corresponde, evidentemente, à ideia mais difundida sob a designação de ditadura, com a qual parece ser perfeitamente intercambiável. A observação a ser feita é que a expressão ditadura somente é equivalente a autocracia quando utilizada no sentido moderno (ditadura moderna), pois a ditadura em sentido antigo é instituto completamente diverso.[436] Além disso, ditadura é expressão impregnada de elevada carga valorativa, de modo que a expressão autocracia parece ter uma vantagem em tal aspecto também, por ser mais neutra.

Existem regimes de poder centralizado, fechado e arbitrário desde que existem as sociedades políticas ao que parece. Na Antiguidade e Idade Média eram designados por diversas expressões, como tiranias, despotismos, absolutismos e congêneres, cujo significado costuma variar

[436] A ditadura em sentido moderno é expressão utilizada para designar regimes políticos considerados ilegítimos, seja por vício em sua investidura (poder usurpado por meio de um golpe de Estado, por exemplo), seja por vício em seu exercício (poder arbitrário ou violento, e fechado, danoso à liberdade e monopolizado pelo grupo que ocupa o poder, em prejuízo da competitividade e da alternância de grupos no poder). Em sentido antigo, designava simplesmente uma magistratura (cargo público) romana que investia o ditador de poder excepcionais temporariamente, para permitir o enfrentamento de algum perigo à existência da sociedade política. Nota-se que o instituto da ditadura em sentido antigo não corresponde ao conceito de autocracia, encontrando-se muito mais próximo de noções como a de estado de exceção ou lei marcial, do que daquele.

mas cuja referência geral é evidente. Tais conceitos, com as características mencionadas, parecem se acomodar bem dentro da ideia de monocracia, regime marcado pelo poder (tirânico, despótico ou absoluto) de um único líder político, gênero amplo no qual se inseririam também as formas em Estudo.

Na Idade Contemporânea tais noções parecem ter sido substituídas pela de autocracia ou ditadura e suas espécies (como os Estados autoritários e totalitários), designando regimes políticos existentes, exemplificativamente, na França sob Napoleão (no período do consulado e do império), na Alemanha sob Hitler, na Itália sob Mussolini, na União Soviética sob Stálin, assim como na América Latina sob governos militares (especialmente entre as décadas de 1960 a 1980) e, com freqüência, igualmente em inúmeros países da África e da Ásia.

Faz-se necessário examinar algumas das características geralmente associadas à noção de autocracia (ou ditadura em sentido moderno) para, depois, examinar conceitos correlatos e algumas expressões históricas de tais regimes, típicos da Idade Contemporânea. Deve-se ressalvar desde logo, no entanto, que o conceito de autocracia possui uma grande variedade de manifestações, pelo que os traços evidenciados a seguir são aqueles mais comumente associados às autocracias, sendo que alguns deles podem estar presentes ou ausentes em manifestações históricas concretas daqueles regimes.

Um primeiro aspecto a ser examinado é o da titularidade do poder que, em autocracias, não é concebida como pertencente ao povo, mas nos próprios governantes, tendendo aquele a ser compreendido como mero

objeto do poder (conjunto de súditos) e não como seus titulares. Como ensina Alessandro PIZZORUSSO,

> "Nos Estados autoritários os titulares dos cargos maiores não derivam sua investidura de procedimentos semelhantes [democráticos] e o seu poder se baseia na hereditariedade ou sobre a investidura recebida de um grupo de notáveis ou simplesmente sobre a força militar ou policial da qual estes dispõem." (PIZZORUSSO, 1998, p. 193).

Assim, é frequentemente negado também, de um modo ou de outro, qualquer participação popular efetiva no exercício do poder. Concepções antidemocráticas como as que localizam a soberania no próprio Estado ou em conceitos abstratos como a nação tendem a predominar em autocracias, e mesmo naquelas em que se afirma, nominalmente, algum tipo de soberania popular, esta se revela frustrada na prática, seja por meio de uma prática autoritária no poder, seja por meio de restrições ao exercício dos direitos políticos, seja por meio da existência de partido único (que retira boa parte do sentido das eleições). Ou seja, o povo não é titular do poder ou é considerado como tal apenas nominalmente, não sendo capaz, de fato, de participar do governo, seja elegendo os governantes, seja de outro modo.

Isso se associa ao traço comum a todas as espécies de autocracias, a saber, o autoritarismo, traduzindo-se no exercício de um poder de maneira concentrada, centralizada[437] e unidirecional, a saber, vertical, tendendo os

[437] A concentração ou centralização do poder pode significar a ausência de divisão de poderes ou sua existência meramente formal, sem autonomia ou com intervenções que normalmente implicam supremacia do executivo. Embora não haja relação necessária entre regime político e forma de Estado, dada a tendência das autocracias à concentração ou centralização do poder, em regra a forma de Estado tenderá a ser unitária (de fato ou

governantes a protagonizarem o exercício do poder político com exclusividade e o povo a fazer o papel de meros destinatários do poder. A concepção da sociedade é baseada na distinção entre governantes e governados, de maneira hierarquizada ou estratificada, desigual. Este traço encontra-se vinculado ao uso da violência como meio político, examinado adiante.

Outro aspecto a ser levado em consideração é o da investidura dos governantes no poder, que nas autocracias não se dá por uma decisão livre dos eleitores nas urnas, mas por outros meios. Não é raro que o poder tenha sido conquistado pela violência em autocracias, como por meio de golpe de Estado e rupturas com a ordem democrática. Em alguns casos podem existir eleições formais, mas mecanismos como a colocação de alguns partidos na ilegalidade, ou o estabelecimento de um sistema de partido único, ou a falta de real competição política pela repressão (não raro violenta) da oposição acabam por fazer com que as eleições não sejam genuínas manifestações da vontade popular, mas apenas uma formalidade mantida para aumentar a legitimidade do governo.[438]

As autocracias podem ser civis ou militares, mas as últimas são particularmente comuns (casos da América Latina e África, por exemplo),

---

de direito): "Não menos relevante vem a ser a relação entre formas de Estado e regimes políticos, realidades independentes só até certo [ponto]. Um poder autocrático é um poder fortemente centralizado: daí a subsistência apenas do Estado unitário ou a redução do federalismo a mera fachada. Um poder democrático e liberal propenderá a acolher a descentralização ou o federalismo: o federalismo é uma espécie de separação de poderes de âmbito territorial (C. J. FRIEDRICH), e o mesmo talvez se possa dizer do regionalismo." (MIRANDA, 2004, p. 295).

[438] Há outras ocorrências, como o plebiscitarismo, compreendido como a utilização de consultas populares (plebiscito) para conferir plenos poderes aos governantes e, consequentemente, legitimar formalmente um governo autoritário.

tanto em razão de se originarem frequentemente de golpes de Estado – tomadas violentas do poder com ruptura democrática – quanto pelo uso da violência como meio político comum. Além disso, não é raro nas autocracias o partido dominante (ou único) revelar caráter paramilitar ou encontrar-se apoiado por organizações paramilitares – como milícias –, tendo em vista que tais regimes comumente admitem o uso da violência como meio de atingir seus objetivos de conquista e manutenção do poder político. Assim, tais regimes não apenas frequentemente nascem de golpes que costumam ser violentos, como também costumam manter o poder de modo igualmente violento (embora o grau de violência possa variar significativamente).[439]

Um traço análogo dos regimes autocráticos é a supressão de diversos direitos e liberdades individuais e políticos, de modo que críticas ou manifestações contrárias aos detentores do são comumente reprimidas com uso da violência. Em tais regimes, direitos e liberdades individuais, como a integridade física, psíquica, a liberdade de ir e vir, de pensamento, de consciência e crença, entre outros, são restringidos ou tornam-se apenas previsões legais sem eficácia. Assim, não é rara a perseguição violenta de opositores por meios diversos, que podem ir do exílio à tortura e à morte (desaparições forçadas). Os regimes autocráticos ou ditatoriais são, por definição, antiliberais, isto é, contrários às liberdades individuais e ao individualismo em geral, como se verá logo a seguir.

[439] Uma terminologia – muito criticada – é a que se refere a regimes autocráticos mais violentos como ditaduras e a regimes autocráticos menos violentos como "ditabrandas".

Direitos e liberdades políticos e conexos também não raro são restringidos ou tornam-se letra morta[440], disposições constitucionais sem eficácia, pois se verificam diversas restrições à liberdade de expressão e de imprensa (censura), liberdade de manifestação e direito ao protesto, liberdade de associação e de organização de partidos políticos, entre outros. Nos casos mais extremos suprime-se o sufrágio, cassam-se mandatos, fecham-se órgãos representativos e estabelecem-se sistemas de partido único ou situações análogas, proscrevendo os demais partidos (ou alguns deles).

Em autocracias o poder tende a ser exercido de maneira arbitrária, desconsiderando-se as normas constitucionais e legais vigentes. Não se observa a legalidade formalmente vigente, exceto quando conveniente aos detentores do poder. Assim disposições legais e constitucionais podem tornar-se vazias e sem eficácia, sendo inobservadas de fato pelo governo, o que normalmente exige intervenção no âmbito do Poder Judiciário e redução de sua independência, por meios diversos, como o estabelecimento de restrições à sua capacidade de controlar a constitucionalidade ou a legalidade dos atos do regime.[441] Isso está associado também com intervenções no âmbito do Poder Legislativo, que

[440] As constituições nos regimes autocráticos tenderão a se caracterizarem como nominais, incapazes de efetivamente regular as relações de poder de acordo com suas disposições, ou semânticas, traduzindo expressamente a ilimitação do poder político, na terminologia de Carl LOEWENSTEIN (1976).

[441] Entre outras medidas de intervenção no Poder Judiciário, suprimindo sua autonomia, uma tática comum é denominada captura da suprema corte ou da corte constitucional, que significa promover a nomeação da maioria dos ministros pelo governo. Para tanto, uma tática utilizada em diversos países, como no Brasil e na Argentina, foi ampliar o número de ministros daqueles órgãos, promovendo as nomeações e permitindo assim ao governo possuir uma maioria artificialmente criada.

pode eventualmente ser fechado, ter suas atividades suspensas, ter parlamentares cassados, ou ter as imunidades parlamentares suspensas, entre outras medidas. Não raro, a legislação passa a ser revogada por atos do Poder Executivo que passam a ter força de lei ou de emenda à Constituição.[442] Uma das expressões do poder autocrático, portanto, está na supressão (de fato) da separação dos poderes, e na legislação por decreto, e, consequentemente, na concentração do poder – donde a designação, por alguns, de monocracia.

São regimes políticos marcados, ainda, não apenas pela concentração do poder no executivo, mas no monopólio do poder em mãos do grupo que domina o Estado, caracterizando-se tais regimes como regimes de poder fechado, ou seja, nos quais se verifica uma ausência de competitividade em terno do poder. Neles não é possível a diferentes grupos políticos e diferentes ideologias disputarem o poder por meio do sufrágio (direito de participação política popular, típico das democracias), nem que diferentes setores da sociedade possuam protagonismo político. A supressão de direitos e liberdades individuais (e de suas garantias judiciais, como o *habeas corpus*), bem como as restrições aos direitos políticos e conexos (como a liberdade de manifestação, o direito ao protesto, a liberdade de criação de partidos políticos e de reunião), acaba por dificultar ou impedir a competitividade e, consequentemente, a alternância no poder, garantindo a perpetuação dos governantes no poder.

[442] No Brasil, tal fenômeno foi representado pelos Atos Institucionais e pelos Atos Complementares.

Embora isso nem sempre ocorra, em algumas de suas formas – notadamente no Estado totalitário – os regimes autocráticos adotam uma ideologia oficial como sua, podendo esta ser de classe – como nos Estados sovietizados de doutrina marxista-leninista –, nacionalista (muitas vezes com elementos racistas) – como nos regimes nacional-socialistas e fascistas – ou de outra natureza. Em tal caso, normalmente verifica-se uma tentativa supressão ainda mais intensa da liberdade de consciência, de pensamento e de crença, ao lado de uma intensa doutrinação por vários meios, desde as instituições educacionais de todos os níveis até uma propaganda sistemática e muito bem organizada. Neles verifica-se um monismo ideológico que naturalmente conecta-se com práticas de patrulhamento ideológico e censura não apenas sobre a imprensa, mas inclusive sobre livros e sobre diversas formas de acesso à informação e manifestação do pensamento – como, mais recentemente, a Internet.

Em regimes autocráticos com ideologia oficial nota-se com certa frequência, além do recurso extenso à propaganda e às demais estratégias mencionadas, a tentativa de instauração de um culto à personalidade dos líderes das revoluções ou golpes de Estado, que visa dar legitimidade ao governo, uma vez que a legitimação democrática encontra-se ausente ou é muito débil. Nesses mesmos regimes é comum a adoção de um sistema de partido único, no qual se estabelece como único partido permitido e autorizado aquele que representa a ideologia oficial do regime, cerceando-se os demais. Não raro, tal partido chega a ser institucionalizado a ponto de tornar-se quase um órgão do Estado, instaurando-se o que muitos chamam de regime de partido (ou de partido único), no qual, a despeito

das formas adotadas pela organização do Estado (por diretórios, assembleias ou outros órgãos), o verdadeiro centro de poder é o partido que controla o Estado.

Um último traço característico dos regimes autocráticos é o transpersonalismo ou coletivismo, associado ao antiliberalismo já mencionado. Uma ideia política muito difundida em tais sistemas consiste na ideia de que "o todo é mais importante do que as partes", ou seja, na noção de que o Estado, a nação ou a coletividade são mais importantes do que os indivíduos, e que estes devem servir àqueles (e não o contrário).[443] Afirma-se dogmaticamente a necessidade de submissão dos interesses individuais em face dos interesses coletivos, pura e simplesmente. Assim, em lugar da afirmação de direitos e liberdades individuais, encontra-se com frequência a ideia de deveres fundamentais individuais e coletivos, exigindo-se a flexibilização de quaisquer direitos do indivíduo sempre que tal se considerar necessária para o bem da coletividade política (ou da revolução) a critério da autoridade política (o líder supremo do Estado ou do partido, a junta governativa civil ou militar, ou órgão equivalente).

Tal concepção transpersonalista difunde-se com frequência, também, sob a forma de uma metáfora organicista: a sociedade política é

[443] Como ensina CAETANO, "A *concepção transpersonalista* parte do postulado de que a pessoa humana não é um valor em si, mas constitui mero elemento de um todo e só em função deste, consoante as exigências dele, tem importância social. O indivíduo será mera parcela do conjunto, e nada significa fora desse conjunto. Por isso ao Poder político só interessa o Todo, a totalidade, e o indivíduo só importa enquanto membro desse Ser superior. Se valor total exigir o sacrifício dos interesses individuais, da própria vida dos seus membros, estes nenhum direito têm a opor a tal exigência. O Poder político será, pois, o realizador inexorável de certa concepção de *interesse geral* em todos os sectores da vida dos homens em sociedade, exercendo para tanto uma ilimitada *autoridade*. Temos nesse caso um *regime totalitário*." (CAETANO, 2009, p. 373).

concebida como um organismo, e as partes (indivíduos e grupos) como órgãos deste organismo.

Percebe-se facilmente a conexão de tal concepção transpersonalista ou coletivista com o antiliberalismo que, como já visto, anula ou fragiliza os direitos e liberdades individuais (exatamente sob o argumento de que o bem comum exige sua relativização). Regimes democráticos normalmente baseiam-se em uma concepção individualista e liberal, como se verá, ao passo que os regimes autocráticos (ou ditatoriais) baseiam-se em concepções opostas, anti-individualistas e antiliberais.

Naturalmente estes são traços esquematicamente associados aos regimes autocráticos, de modo que podem estar presentes ou não, e em diferentes graus, em diferentes sistemas políticos concretos. Dito isso, parece importante descrever algumas modelizações teóricas de sistemas autocráticos, assim como algumas manifestações históricas de tais sistemas. Primeiro evidenciaremos as concepções sustentadas na teoria de Robert DAHL (2012), notadamente o modelo das hegemonias fechadas, das hegemonias inclusivas e das oligarquias competitivas. Após examinar-se-ão as figuras históricas dos regimes autoritários e totalitários.

9.3. Hegemonias, oligarquias e poliarquias

DAHL desenvolve uma teoria da democracia extremamente influente, na qual analisa os modelos de regimes políticos a partir de duas dimensões ou eixos fundamentais para identificar os regimes democráticos, a saber, a inclusividade e a liberalização (2012). A

inclusividade diz à abrangência da população que possui a faculdade de participar do processo de tomada de decisão na sociedade política, sendo também chamada de participação. É intuitivo que quanto mais inclusivo mais democrático é um regime político e, inversamente, quanto menos inclusivo, menos democrático.

A liberalização corresponde ao grau de competitividade e de contestação pública admitido no sistema, relacionando-se com a existência e o respeito a direitos, liberdades e garantias fundamentais e aos direitos conexos aos direitos políticos, como liberdade de criação de partidos políticos e de manifestação do pensamento, entre outros. É intuitivo também que quanto mais liberalizado mais democrático é um regime e que, inversamente, quanto menos liberalizado, menos democrático será (DAHL, 2012).

A partir do cruzamento de tais dimensões básicas – fundamentais para a compreensão da democracia, mas não exaustivas – DAHL elabora diversos tipos de regimes políticos, ou seja, modelos teóricos capazes de auxiliar na compreensão dos regimes históricos e em sua classificação. Como a inclusividade e a liberalização podem ser realizados em diferentes graus – do mínimo ao máximo – fica clara a existência de diferentes graus de democratização e diversos regimes políticos não-democráticos, parcialmente democráticos ou plenamente democráticos.

No campo das autocracias (regimes não-democráticos ou ditatoriais) interessam os modelos das hegemonias fechadas, das hegemonias inclusivas e das oligarquias competitivas elaborados por DAHL.

A hegemonia fechada corresponderia ao regime autocrático mais extremo, ou seja, ao menos democrático dos regimes políticos. Uma hegemonia fechada caracteriza-se pelo baixo grau de inclusividade combinado com um baixo grau de liberalização. Trata-se, portanto, de um regime de poder fechado em que uma minoria exclui de maneira peremptória a participação da maioria da população do poder político, não admitindo oposição e contestação públicas, restringindo assim a competitividade política (DAHL, 2012).

As hegemonias inclusivas seriam regimes políticos autocráticos marcados por baixa liberalização e pela elevada inclusividade. Aqui uma parcela significativa da população goza de direitos de participação política embora não existam liberdades públicas que tornem o sistema político competitivo. As oligarquias competitivas, contrariamente, seriam autocracias caracterizadas pela baixa inclusividade e pela elevada liberalização, o que significa que, ao mesmo tempo em que a maioria da população encontra-se excluída dos processos políticos, há certa liberalização quem torna o sistema competitivo pelo menos entre aqueles incluídos na minoria dominante (DAHL, 2012).

Embora sejam tipos ideais, os modelos formulados por DAHL são relevantes para compreendermos a multiplicidade com que podem ser apresentar os regimes políticos autocráticos conforme sejam mais ou menos inclusivos ou mais ou menos liberalizados. Fica claro no pensamento deste autor a possibilidade de configurarem diversos regimes políticos distintos, conforme se alterem aquelas variáveis, e a existência de diversas formas intermediárias (DAHL, 2012).

Pensando em termos de sistemas políticos históricos, e não mais de modelos teóricos, dois são os casos de principal interesse, conforme já mencionado, a saber, os regimes autoritários e os regimes totalitários. Isto porque embora historicamente tenha havido diversas outras experiências não-democráticas de governo, tal como o absolutismo, estas experiências são de ocorrência rara na atualidade. Os regimes autoritários e totalitários, no entanto, são típicos da contemporaneidade, tendo desempenhado papel importantíssimo principalmente ao longo do século XX.

Os regimes autoritários são a forma mais comum de regimes autocráticos ou ditatoriais. Correspondem, de modo geral, a sistemas políticos nos quais se verificam diversos dos traços já mencionados, como a concepção autoritária do poder, a negação da soberania popular, a investidura por processos não democráticos, como o golpe de Estado, o antiliberalismo e o anti-individualismo, o caráter semântico ou nominal das constituições, a fragilização de direitos, liberdades e garantias individuais, a inobservância da legalidade, entre outras, embora tais características possam convergir ou não conforme as circunstâncias históricas concretas de cada caso. Constituem, portanto, regimes com baixa inclusividade e baixa liberalização, utilizando-se as dimensões trabalhadas por DAHL, sendo seu arquétipo as hegemonias fechadas, mas podendo eventualmente caracterizar-se como oligarquias competitivas ou como hegemonias inclusivas.

9.4. Regimes autoritários e totalitários

Os autores apontam que os regimes autoritários normalmente restringem sua atuação à esfera pública ou política, respeitando em certa medida a distinção entre Estado e sociedade civil (esfera privada). Isso significa que em regimes autoritários existem diversas restrições aos direitos e liberdades políticos e conexos, sendo comuns a ausência de eleições ou eleições indiretas; a restrição do espectro partidário com a colocação na ilegalidade de ao menos alguns partidos políticos; restrições, em nome da segurança nacional ou da revolução, à crítica e à oposição ao governo, com consequentes limitações à liberdade de expressão, manifestação, associação, reunião e imprensa, entre outras características que denotam baixa liberalização e baixa inclusividade.

No entanto, em geral, a vida estritamente privada não é intensamente afetada pelos regimes autoritários, de modo que a propriedade privada em geral e dos meios de produção em particular são mantidas, a vida negocial (contratos, obrigações, atividade empresarial) costuma seguir relativamente inalterada, a esfera religiosa, da mesma maneira, não costuma ser afetada, seguindo possível possuir ou não crença religiosa, mudar de credo, e assim por diante. Ou seja, embora a esfera pública esteja dominada pelo governo e este governo não admita livremente a crítica e tampouco a competição política, a esfera privada pode permanecer relativamente inalterada, razão pela qual se afirma que existe ainda uma distinção entre sociedade civil e Estado.

Os regimes totalitários, por sua vez, sendo espécies de regimes não democráticos, regimes ditatoriais ou autocracias, tendem a ser hegemonias fechadas, ou seja, regimes que tendem ao mínimo de inclusividade e liberalização políticas.[444] Neles verifica-se uma tentativa de controle de todas as esferas da sociedade, não se reconhecendo a distinção entre esfera pública e esfera privada, e não se limitando a atuação do poder político à primeira (BONAVIDES, 2009).

Os regimes totalitários, como o próprio nome indica, buscam controlar a totalidade da vida social, e por isso sua ação não costuma se limitar ao controle (autoritário) da esfera pública e política, e a redução da competitividade em torno do poder político por meio e restrições à participação política (sufrágio e demais direitos políticos individuais e coletivos) e à liberalização (direitos, liberdades e garantias e direitos conexos aos políticos, individuais e coletivos). O escopo da ação dos detentores do poder político em regimes totalitários vai além, atingindo plenamente a esfera privada e abrangendo, portanto, aspectos da vida como os correlatos à propriedade privada e até mesmo à consciência e à crença dos indivíduos.[445] Tendem, portanto, mais intensamente do que os

[444] Aqui pode haver divergências de avaliação, pois quem considerar as "democracias populares" de tipo soviético como regimes totalitários tenderá a enxergar nestas, provavelmente, hegemonias inclusivas, e não hegemonias fechadas. O caráter hegemônico e, portanto, autocrático, no entanto, parece claro.

[445] Alguns exemplos amplamente aceitos podem auxiliar. A doutrina marxista-leninista pregava a socialização dos meios de produção, o que atinge em cheio a propriedade privada, classicamente considerada como um direito individual. A implantação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e desse modelo, posteriormente, em muitos sistemas políticos, significou a desapropriação de empresas e propriedades privada e a estatização ampla do sistema econômico, o que demonstra que regimes totalitários tendem a apagar a distinção entre sociedade política e sociedade civil. A doutrina marxista-leninista

regimes meramente autoritários, à assimilação completa do indivíduo pela comunidade política (concepção transpersonalista e anti-individualista, bem como antiliberal, com maior intensidade).

Tais regimes normalmente baseiam-se em uma ideologia política ou social específica e bem delineada[446], que é assumida como doutrina oficial do regime, traço ausente nos regimes autoritários (embora messes com frequência existam ideias difusas que visam ampliar a legitimidade do governo). Em consequência, existe uma tentativa mais ampla e profunda de intervenção do poder político na esfera privada e até mesmo na psique do indivíduo[447], e isso acaba por redundar frequentemente no sistema partidário (partido único), na utilização extensiva da propaganda como meio político (e em um controle mais estrito dos meios de comunicação do que costuma ocorrer nos regimes autoritários), no culto à personalidade dos líderes, no aparelhamento ideológico do sistema educacional, entre outros aspectos.[448]

O partido único é uma consequência freqüente da adoção de uma ideologia oficial como sendo a única correta e admitida pelo Estado, pois o programa do partido oficial será a versão concreta de tal ideologia. A

---

também era laicista, ou seja, concebia a religião como indesejável, de modo que a liberdade religiosa sofreu (e sofre) cerceamento em regimes baseados naquela ideologia.

[446] São exemplos, novamente, os sistemas políticos sovietizados, baseados em suas próprias versões da doutrina marxista-leninista. Outro exemplo célebre é o nazismo, baseado em ideologias racistas.

[447] Tende-se a tentar conformar o cidadão ideal, desde o berço, inculcando nele os valores da ideologia oficial por todos os meios possíveis. Isso significa a restrição à liberdade de pensamento, de consciência e de crença política, filosófica e religiosa, e, ainda, restrições variadas à liberdade de cátedra, à liberdade de informação, à liberdade de imprensa, aos meios de comunicação, entre outros.

[448] Embora esses traços possam eventualmente fazer-se presentes em regimes autoritários, são menos intensos.

utilização da propaganda é assumida como meio de educação das massas pela vanguarda revolucionária, e o controle dos meios de comunicação impressa ou por radiodifusão, visto como um meio necessário a tal fim, é mais intenso, podendo perpassar a censura e chegar mesmo ao controle estatal direto.

O culto à personalidade visa ampliar a legitimação do regime, adotando ares de dominação carismática por vezes, e o aparelhamento das instituições educacionais, em prejuízo a valores como a autonomia destes e à liberdade de cátedra, visam conformar o cidadão ideal preconizado pela doutrina oficial, desde a mais tenra infância.

Como se percebe, o que distingue regimes autoritários de regimes totalitários é a abrangência da esfera de controle de grupos e indivíduos, que tende a ser menor nos primeiros e ilimitada nos segundos. Consequentemente, a intensidade do exercício do poder e a correlata sujeição dos indivíduos àquele costuma ser mais intensa e conhecer menos limites nos regimes totalitários do que nos regimes autoritários.

9.5. Regimes democráticos

Examinados brevemente os regimes políticos autocráticos ou ditatoriais, seus principais traços e ocorrências históricas, cabe examinar os regimes democráticos, pelo menos em seus aspectos mais importantes,

pois a temática é de extrema complexidade e a literatura é muito vasta, de modo a não ser possível ter a pretensão de tratá-la exaustivamente aqui.[449]

Os regimes políticos contrapostos aos autocráticos são comumente denominados de democracias, expressão que tem sido assumida como equivalente a "poder do povo" ou "governo do povo", embora isso não seja exato de um ponto de vista etimológico. De todo modo, o significado atual da expressão é esse, por força da modificação sofrida em sua denotação. Nesse sentido, HAURIOU define a democracia como "o estado de um povo consistente em que o poder soberano reside na universalidade dos indivíduos iguais entre si perante a lei." (HAURIOU, 1929, p. 141).

A despeito da predominância praticamente universal da expressão democracia, registra-se na literatura a ocorrência de outras expressões com significado equivalente ao de democracia, como é o caso da expressão poliarquia ou policracia. A expressão poliarquia – do grego, *poli*, vários, *arqué*, autoridade – é particularmente importante, pois designa numa das teorias da democracia mais influentes a noção de uma democracia concreta, por oposição à noção ideal de democracia (DAHL, 2012).[450]

---

[449] Do mesmo modo que a democracia, as autocracias possuem numerosas formas intermediárias, consistentes em diversas fórmulas autoritárias, formas de totalitarismo atenuado, formas quase-totalitárias, entre outras (CAETANO, 2009, pp. 373-374). Em um manual é impossível ter a pretensão de examiná-las de maneira exaustiva.

[450] Observa-se desde logo que a ideia de democracia relaciona-se com a noção de repartição ou distribuição do poder político ou da autoridade (em sentido objetivo), em contraposição aos regimes de poder fechado. Tal ideia se relaciona com outras noções importantes para a concepção predominante de democracia na contemporaneidade, como a ideia de pluralismo. Ressalve-se que poliarquia, para certos autores, não corresponde a democracia, mas a um regime de concorrência e disputa pelo poder por várias autoridades (em sentido subjetivo), tal como ocorria no período feudal, em que

Há que se observar que a democracia, por longo tempo considerada uma forma de governo pela literatura política, nem sempre possuiu a denotação positiva e o prestígio de que goza atualmente, sendo recorrentes as doutrinas ou teorias críticas à democracia, bem como inúmeros os filósofos políticos que manifestavam preferência por outros tipos de governo – como a monarquia. Tais concepções variaram intensamente, baseando-se em ideias elitistas, como a noção bastante difundida segundo a qual o povo não é capaz de bem decidir as questões públicas[451], e passando corriqueiramente pela concepção que manifesta temor das paixões irrefletidas da multidão[452]. A democracia tornou-se um regime valorizado, desejado e defendido principalmente na Idade Contemporânea, por força dos ideais difundidos por força das revoluções liberais.

Há que se fazer algumas advertências antes de iniciar o estudo da democracia. A primeira observação é que se trata de um tema imbuído de afetividade e valoratividade, de modo que muito do que se afirma sobre a democracia não tem origem ou caráter científico, mas moral, político, ou de outra natureza. Por isso mesmo, ao longo da história do pensamento político encontramos o tema envolto em discussões que são filosóficas,

---

exerciam poder e competiam entre si os reis, os senhores feudais e as igrejas, entre outros centros de poder. Policracia etimologicamente significa, como é evidente, diversos poderes.

451 Nesse sentido, MONTESQUIEU (2005, pp. 20-21): "O povo é admirável quando escolhe aqueles aos quais deve delegar uma parte de sua autoridade. (...) Assim como a maioria dos cidadãos, que têm pretensão bastante para eleger, mas não para serem eleitos, o povo, que tem capacidade suficiente para fazer com que se prestem contas da gestão dos outros, não está capacitado para gerir."

452 Que é, aliás, uma das justificativas clássicas para a representação política, que nesse caso é concebida como um mecanismo de moderação das paixões.

morais, políticas, éticas e o mais, sendo que os estudos propriamente científicos desse complexo objeto são mais recentes. Aspecto correlato ao que se examina aqui reside no fato de que a democracia foi avaliada das mais diversas formas, de pontos de vista idealistas, realistas e até mesmo críticos[453] ou pessimistas, de modo que é preciso adotar um enfoque sobre o tema que permita sua análise tão desapaixonada e científica quanto possível.

Os regimes democráticos ostentam, conceitualmente, características diametralmente opostas às das autocracias, apresentando-se como sendo aqueles baseados em uma concepção de soberania titularizada pelo povo, e que busca, portanto, a inclusão dos governados no exercício do poder, embora isso possa se dar em diferentes graus e de diferentes formas. Além disso, traduzem-se em regimes marcados pelo exercício moderado e liberal do poder, reconhecendo e protegendo mecanismos relacionados à competitividade no sistema político, como liberdades políticas que permitem a crítica ao governo e a organização das oposições. Assim,

[453] Cabe exemplificar os distintos enfoques. A conhecida fórmula de Abraham LINCOLN define a democracia como "governo do povo, pelo povo e para o povo", sendo claramente idealista. O realismo encontra-se no pensamento de ROUSSEAU, por exemplo, quando este afirma que "tomando-se o termo rigorosamente em sua acepção, jamais existiu uma democracia verdadeira e não existirá jamais. É contra a ordem natural que um grande número governe e que um número pequeno seja governado (ROUSSEAU, 2008, p. 91) e, mais adiante, que "se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens." (ROUSSEAU, 2008, p. 92). Noção bastante distinta da de LINCOLN é a sustentada por Benjamin FRANKLIN, que ilustra a democracia pela metáfora de uma sociedade composta por dois lobos e uma ovelha na qual se decidirá pelo voto da maioria o que irão jantar. As avaliações de diferentes pensadores sobre a democracia serão bastante distintas, como se verá. A democracia, em seus diversos modelos e suas diferentes fases, possui muitas virtudes e muitos defeitos. Mas a razão parece estar com Winston CHURCHILL ao afirmar, ironicamente, que a democracia seria a pior forma de governo já inventada, excluídas todas as demais.

convém examinar alguns traços principais normalmente associados aos regimes políticos democráticos, de modo geral, embora em graus e com características variáveis ao longo do tempo e no espaço, do mesmo modo que fizemos ao analisar os regimes autocráticos.

O primeiro ponto a ser evidenciado é que a democracia parte da ideia de que a soberania ou o poder político pertence ao povo ou é por ele titularizado, seja exercido por ele diretamente ou não. Assim, o governo democrático é aquele que busca legitimar o exercício do poder político a partir da inclusão, em diferentes graus e de diferentes formas (direta, indireta, semidireta), dos governantes no governo. A participação dos governados no governo é fundamental em um regime democrático, de todo modo.

Expressão fundamental de tal concepção de poder político fundado no consentimento dos governados é o sufrágio, concebido como direito geral de participação dos cidadãos na vida política do Estado, e traduzindo-se principalmente em capacidade eleitoral ativa (alistabilidade como eleitor e voto) e passiva (elegibilidade). Como ensina CANOTILHO,

> "O sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático. Através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimante da distribuição dos poderes, procede-se à criação do 'pessoal político' e marca-se o ritmo da vida política de um país." (CANOTILHO, 2003, p. 301).

Resta evidente também, na atualidade, que a democracia parece traduzir-se melhor em sistemas políticos que adotam o sufrágio universal,

assim concebidos aqueles que não excluem parte do povo do exercício dos direitos políticos a partir de critérios que possam ser considerados arbitrários ou discriminatórios.[454]

Em consequência desses fatores, um dos elementos essenciais dos regimes em estudo é a investidura democrática dos governantes, que se traduz concretamente nas democracias contemporâneas, em eleições periódicas.[455] Embora a democracia não se reduza a eleições e tampouco à mera vontade da maioria (como se examinará adiante), em tal regime político estes mecanismos de legitimação democrática (e de agregação de preferências)[456] desempenham um papel importantíssimo, pois constituem

[454] O sufrágio é o direito de participação do cidadão na vida política, alistando-se como eleitor, votando e eventualmente disputando cargos eletivos, não se confundindo com o voto, que é um dos instrumentos pelo qual se exerce aquele direito (BONAVIDES, 2009). As modalidades principais do sufrágio consistem em sufrágio universal e sufrágio restrito, compreendendo-se o primeiro por oposição ao último. O sufrágio restrito é caracterizado pela existência de restrições arbitrárias ou discriminatórias ao direito de participação política, como as baseadas na condição econômica, escolaridade, gênero ou sexo, língua, etnia, casta ou classe social, religião, entre outras. São exemplos históricos o sufrágio capacitário (escolaridade), censitário (bens ou renda), de gênero (voto feminino) e étnico (cor da pele), entre outros. O sufrágio universal não comporta este tipo de distinção arbitrária e discriminatória, sendo tão abrangente quanto possível. As restrições existentes são objetivas e isonômicas, tais como a idade mínima (igual para todos e fixada de maneira razoável) e o uso normal das faculdades mentais. O sufrágio universal caminha o mais próximo possível da coincidência entre nacionais e eleitores, consistindo, portanto, na máxima extensão do direito de participação política (SILVA, 2011).

[455] Fala-se nas democracias contemporâneas porque nem sempre o critério de investidura democrático é concebido como sendo a eleição, sendo típico das democracias antigas a designação para o exercício de funções públicas por meio de sorteio (MONTESQUIEU, 2005). Ressalve-se, de todo modo, que a qualificação de um Estado como democrático não implica que todos os seus órgãos sejam designados por meio de procedimentos eleitorais (PIZZORUSSO, 2008, p. 193), havendo comumente uma concorrência de distintos critérios de provimento, tais como as nomeações e outros. Essencial é a eleição das principais autoridades do legislativo e/ou executivo (o que variará conforme o sistema seja presidencialista, parlamentarista ou outro).

[456] Na democracia as eleições são mecanismos de legitimação, ou seja, um dos principais meios considerados legítimos ou idôneos para a escolha e investidura de governantes no

o meio de escolha e investidura dos governantes no poder e, em certa medida, um dos únicos mecanismos de controle da cidadania (povo em sentido político, corpo sufragante ou eleitorado) sobre os representantes eleitos na maioria dos sistemas.[457]

Não há espaço, portanto, em regimes democráticos, para a ideia de que o governo exerça o poder político por autoridade própria, nem para a investidura no poder por meio da força (golpe de Estado ou processos semelhantes), não se considerando legítimos senão aqueles governos que tenham sido investidos no poder por força de eleições legítimas.[458] Exige-se, portanto, adicionalmente, algumas condições para que se reconheçam os resultados das eleições, tais como a ausência de fraudes e de violência ou coação contra os eleitores.[459]

Além desses aspectos, costuma-se considerar que os regimes democráticos baseiam-se em uma concepção individualista, e não coletivista ou transindividualista. Isto é, diversamente do que ocorre em regimes autocráticos, em regimes democráticos não se considera,

---

poder. As eleições e as votações em geral (pois nem sempre se vota para eleger, votando-se eventualmente para decidir, tal como ocorre em plebiscitos e referendos) são mecanismos de agregação de preferências, ou seja, instrumentos por meio dos quais é possível (com diversos limites e problemas) captar as preferências de uma coletividade composta por vários indivíduos.

457 Uma das ideias ínsitas à democracia representantiva é a de que, sendo as eleições periódicas e os mandatos temporários, as eleições constituem também um mecanismo de controle do eleitorado sobre os governantes eleitos, partindo-se do pressuposto de que, se governarem mal, não serão reeleitos.

458 Consulte-se o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948.

459 Ou seja, não bastam eleições do ponto de vista formal se elas forem viciadas e não preservarem um mínimo de condições para uma legítima e livre manifestação de vontade do eleitorado. Por isso eleições em que os eleitores sofrem coação, ou eleições em sistemas de partido único, sem opções para o eleitor, não são consideradas legítimas, e são incapazes de legitimar os governos eleitos por tais expedientes.

geralmente, que o todo (a comunidade política ou o Estado) seja mais importante que as partes (os cidadãos individualmente considerados), e que estes possam ser sacrificados, se necessário, em proveito do todo. Em tais regimes políticos geralmente se recusa a visão totalizante da sociedade política, manifestada nos regimes autocráticos sob a forma da metáfora organicista como já visto.[460]

A ideia kantiana segundo a qual o homem possui dignidade, e que jamais deve ser tratado como meio, mas sempre como fim, pode ilustrar o tipo de ideologia que inspira os regimes considerados democráticos. A sociedade política é vista como importante e essencial, mas é concebida como um instrumento a serviço das pessoas, e não o contrário.[461] Isso não significa que não existam situações nas quais os interesses coletivos possam exigir sacrifícios pessoais dos indivíduos, mas que existem limites à ingerência política na vida destes, e que não faz sentido conceber a sociedade política como um fim em si mesma, em detrimento dos indivíduos pelos quais e para os quais esta é constituída.

Nota-se claramente que o individualismo – aqui assumindo a expressão sem a conotação negativa que normalmente é a ela associada – conecta-se intimamente a outro traço definidor dos regimes democráticos,

---

[460] Individualismo e liberalismo são elementos típicos das democracias contemporâneas.

[461] Como ensina Marcello CAETANO, a os regimes democráticos comumente baseiam-se em uma concepção personalista (e não transpersonalista) das relações políticas: "A *concepção personalista* das relações entre o indivíduo e o Estado considera a sociedade política um meio de facilitar a realização dos fins próprios da pessoa humana, cujos interesses essenciais deve respeitar e deixar prosseguir livremente com as restrições estritamente indispensáveis que decorrerem das necessidades da disciplina social. Portanto o Poder político terá por limites os *direitos individuais* e procurará garantir a sua fruição segundo um princípio de *liberdade*. Tal é o caráter do *regime liberal*." (CAETANO, 2009, p. 373)

a saber, o liberalismo, como ensina BOBBIO (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008).[462] As democracias modernas possuem como um dos seus traços essenciais o liberalismo político, ou seja, a doutrina segundo a qual o poder político deve ser limitado, de várias maneiras, para preservar uma esfera de liberdade (e segurança) individual, tema este já examinado anteriormente, quando se tratou da divisão dos poderes e do federalismo, entre outros momentos. Cabe acrescentar aqui que tal liberalismo traduz-se em diversos aspectos, como no estabelecimento e respeito efetivo a direitos e liberdades individuais, na existência e eficácia de garantias fundamentais, e inclusive direitos e liberdades políticos, individuais e coletivos, e conexos aos políticos.[463]

Ao se fazer referência a eleições periódicas percebe-se uma conexão direta entre democracia e forma republicana de governo, pois, como

---

462 Há entendimento diverso: "Como mais de uma vez se tem sublinhado, o sistema de governo democrático não coincide com o regime liberal. Há democracias autoritárias e totalitárias. Os regimes em que se pratica a chamada 'democracia popular' ou 'socialista' são, justamente, totalitários, ainda mesmo que nalgum ainda não tenha sido completamente realizado esse totalitarismo por se achar em fase declarada 'de transição'." (CAETANO, 2009, p. 377). Ressalve-se, no entanto, que a visão predominante é não considerar tais regimes como efetivamente democráticos, mas autocráticos, de modo que o fato de eles se intitularem de democracias é irrelevante, pelo que se sustenta aqui que as democracias (tal como propriamente entendidas na contemporaneidade) são, em maior ou menor medida, liberais. O próprio autor autoriza esta compreensão, ao definir a democracia popular como "uma democracia que suprime a liberdade individual a título de facilitar a perfeita realização do que deve ser a vontade do povo para tendencialmente atingir o regime comunista." (CAETANO, 2009, p. 364) Na visão do autor trata-se de oligocracias (expressão que utiliza para distinguir da acepção aristotélica de forma corrupta de aristocracia associada à palavra oligarquia) e ditaduras de partido.

463 São exemplos a liberdade de informação, de expressão, de opinião, de crença e consciência, a liberdade de associação e de criação de partidos políticos, a liberdade de manifestação e o direito ao protesto, a liberdade de imprensa, a liberdade de cátedra, entre outros.

examinado em capítulo anterior, esta possui como traços normalmente associados a eletividade e a temporariedade para o exercício de cargos e funções públicas. Isso significa, também, que a democracia relaciona-se com a ideia de igualdade entre os cidadãos, o que se traduz em um típico anti-autoritarismo, uma vez que as decisões políticas devem ser livremente debatidas na esfera pública e os atos do poder público devem ser justificados e pautados na legalidade, não se concebendo como democráticas as imposições puramente autoritárias dos governantes. Significa, ainda, que a sociedade democrática normalmente é concebida como isonômica, e não como verticalmente hierarquizada, o que se traduz em vários desdobramentos – como o voto isonômico ou paritário[464].

Afirmar a proximidade da democracia não significa, por outro lado, negar que Estados que adotam a forma monárquica de governo não possam ser democracias[465], o que seria, na atualidade, rematado absurdo.[466] A maioria das monarquias contemporâneas existem em Estados que são considerados democracias, e isso ocorre tanto por força da consagração do sufrágio universal quanto – especialmente – pela adoção do sistema de governo parlamentarista, já estudado, ou, quando menos, pela coexistência

[464] Voto isonômico ou paritário é aquele com igual valor ("one man, one vote") (BONAVIDES, 2009).

[465] Isso seria uma impossibilidade apenas em casos como o de monarquias absolutistas ou nas quais o poder fosse exercido de maneira tirânica ou despótica, atualmente de ocorrência rara.

[466] Como bem recorda Léon DUGUIT, "é preciso observar também que tais doutrinas democráticas não implicam de forma alguma a forma republicana de governo. Como o próprio Rousseau demonstrou, a doutrina da origem popular do poder político concilia-se com todas as formas de governo, e a melhor é aquela que mais adaptável à situação da sociedade à qual ela se aplica." (DUGUIT, 1918, p. 18.). Ou seja, mesmo sob a forma monárquica é possível existir uma doutrina democrática sobre a origem do poder. Além disso, é possível a coexistência concreta de instituições monárquicas e democráticas.

de governo monárquico e democraticamente eleito (parlamento ou equivalente).[467] Mas é inegável, até pela proximidade na origem, que as democracias encontram-se profundamente associadas com a forma republicana de governo.

Os direitos e liberdades individuais e coletivos e os direitos políticos e conexos, por sua vez, assim como suas garantias, devem ser efetivos nas democracias, não bastando sua consagração textual nas constituições, tal como ocorre na maioria das autocracias, como visto. Isso significa que as constituições das democracias devem caracterizar-se, desejavelmente, tanto quanto possível, como constituições normativas (LOEWENSTEIN, 1976), isto é, como constituições capazes de regularem efetivamente os processos de poder, e não como meras constituições nominais (muito menos semânticas, típicas dos regimes autoritários).[468]

Ainda associado ao caráter normativo das constituições, regimes democráticos são caracterizados pela efetiva observância da divisão dos poderes e da legalidade, até porque a última é consequência da primeira. Como a democracia encontra-se historicamente associada ao constitucionalismo e ao liberalismo político, os governos democráticos pressupõem a adoção de algum tipo de divisão de poderes como meio de contenção do poder, o que serve para proteger a legalidade, especialmente na medida em que um judiciário independente seja capaz de velar pó ela.

---

[467] A maioria das monarquias contemporâneas são parlamentaristas ou ao menos parlamentarizadas. Nelas coexistem o órgão e as instituições monárquicas com órgãos e instituições democráticas, como parlamentos eleitos.

[468] O grau de força normativa das constituições é variável, no entanto, havendo Estados democráticos que enfrentam, em certa medida, um problema de constituições nominais, sem efetiva capacidade de regular os processos de poder.

É uma característica de regimes democráticos, portanto, a plena autonomia dos poderes (em sentido formal), que não devem estar sujeitos a intervenções não previstas na constituição. Não cabem na democracia, portanto, soluções extralegais ou extraconstitucionais, como cassação de mandatos, fechamento do parlamento e outras típicas dos regimes autocráticos (com o que não se confundem, de modo algum, os institutos admitidos pelos sistemas políticos, tais como *impeachment*, responsabilidade ministerial ou direito de dissolução, desde que não haja abuso em sua utilização).

O estabelecimento de direitos, liberdades e garantias (políticos ou não) significa que as sociedades democráticas devem ser sociedades de poder aberto, e não fechado, ou seja, sociedades nas quais diversos setores e correntes ideológicas são capazes de exercer influência sobre o governo, e nas qual os diversos grupos políticos existentes se encontram em condições de disputar – mediante meios não violentos e não ilícitos – as eleições – o poder político e o exercício das funções de governo. Associam-se, portanto, os regimes democráticos, à ideia de competitividade política, e de possibilidade de alternância de diferentes grupos (e ideologias) no poder, o que se relaciona com a tolerância e com o pluralismo de ideias.

Antes de examinar estes traços, entretanto, deve-se aproveitar a passagem para explicitar que a democracia é regime político que contém em seu cerne a ideia de um governo das leis e, portanto, de um respeito

estrito às "regras do jogo democrático".[469] Desse modo, fatores perturbadores devem ser evitados tanto quanto possível, tais como abusos de poder econômico ou político, ou, no limite, o uso de meios violentos para a tomada de poder, que são radicalmente contrários à noção de democracia. Relaciona-se à democracia, portanto, certa noção de pacifismo, pois em um sentido muito elementar a democracia corresponde (em um sentido mínimo) a um sistema que permite a substituição pacífica dos governantes, sem a necessidade do uso da violência ou derramamento de sangue.[470]

Daí decorre ainda que os regimes democráticos, até como regra para sua própria preservação, normalmente se fazem acompanhar de regras proibitivas da militarização da política, proibindo-se, por exemplo, partidos políticos com caráter militar ou paramilitar, ou que mantenham organizações paramilitares (exatamente pelo risco que este tipo de instituição historicamente representa para a democracia).[471] Daí decorre também o caráter civil e não militar dos governos em sociedades democráticas, com a consequente submissão das autoridades militares às autoridades civis.[472]

---

469 Existe uma conexão forte entre democracia e *"rule of law"* (governo das leis, e não de homens), ou o conceito análogo do Estado Democrático de Direito, já examinado anteriormente.

470 Há que se lembrar que durante a maior parte da história da humanidade o único modo de substituição de um governante era sua deposição pelo uso da força, o que gerou diversas doutrinas políticas admitindo ou recusando o tiranicídio – o assassínio do tirano.

471 Consultem-se, a título de exemplo, o disposto no art. 5º, XVII, art. 17 § 4º, todos da Constituição Federal.

472 Nos EUA, por exemplo, a constituição estabelece caber ao Presidente da República a função de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas (art. 2º, seção 2ª). Disposição semelhante encontra-se na Constituição brasileira vigente, que estabelece competir ao

A tolerância referida associa-se ao pluralismo de ideias, também já mencionado.[473] Os regimes democráticos são aqueles marcados pela tolerância com a oposição e com a crítica ao governo, sendo infensos, portanto, às restrições quanto à livre manifestação do pensamento, por exemplo, mesmo quando esta desagradar os detentores – momentâneos – do poder. Analogamente, não é compatível com o regime democrático a adoção de uma doutrina política (ou social) oficial, pois é inerente a ele o pluralismo de ideias, de modo que não pode existir uma "verdade" oficialmente estabelecida pelo Estado, admitindo-se, contrariamente, uma discussão constante das ideologias e das políticas socialmente desejáveis.[474]

O pluralismo de ideias mencionado relaciona-se e traduz-se, também[475] (em termos institucionais), no sistema partidário, como sistema pluripartidário ou multipartidário. Como se verá adiante, a fase histórica mais recente da democracia moderna consiste na democracia de partidos (BONAVIDES, 2009), modelo no qual os partidos são elementos intermediários fundamentais para a operação da democracia. Idealmente cada partido constituiria a expressão de uma corrente política ou

---

Presidente da República não apenas a nomeação dos Comandantes das Forças Armadas, mas ainda exercer o comando supremo destas (art. 84, inciso XIII).

[473] Naturalmente a tolerância decorre dos direitos, liberdades e garantias, mas também parece precisar ancorar-se, em boa medida, em uma cultura democrática, enfrentando dificuldades na prática (apesar da existência daqueles direitos) em ambientes cuja cultura política é autoritária ou conservadora.

[474] O caráter pluralista da democracia é expresso de maneira muito feliz por ZIPPELIUS, com base em POPPER, ao conceber a democracia como um sistema que em lugar de se basear em amplas doutrinas políticas pré-estabelecidas, mais modestamente concebe-se como procedimento de "tentativa e erro", capaz, com maior consistência, de conduzir a sociedade política a melhores resultados (1985).

[475] Mas não exclusivamente, por isso mesmo relaciona-se com liberdade de imprensa, de pensamento, de cátedra, de associação, entre outras.

ideológica relevante na sociedade, de modo que o sistema partidário espelharia as correntes da opinião política nela existentes. Assim, se a tolerância e o pluralismo são típicos da democracia, esta tende a se realizar mais plenamente, pelo menos em princípio, em sistemas pluripartidários.[476]

Outro aspecto fundamental da democracia (moderna e contemporânea) reside na representação política.[477] Diversamente das democracias das cidades-Estado da Antiguidade, a democracia contemporânea não é direta, ou seja, exercida pelos próprios cidadãos, sem intermediários. Contrariamente, por força de diversos fatores[478], a democracia moderna é representativa, ou seja, institui-se em torno da representação política: o eleitor elege representantes que, durante um tempo determinado, agem em seu nome e manifestam sua vontade. Não existem, na modernidade e na contemporaneidade, democracias diretas, apenas representativas. O que eventualmente se encontra é alguma reminiscência de democracia direta, ou, no máximo, algum tipo de poder

[476] Adiante se examinarão os sistemas partidários e os efeitos do bipartidarismo no caráter ideológico do programa partidário.

[477] HAURIOU define o governo representativo como aquele em que "uma ou duas assembleias eleitas pelo povo representam aquele junto ao poder central e participam do governo, inicialmente pela votação dos impostos, posteriormente pela votação das leis." (HAURIOU, 1929, p. 147).

[478] Tais fatores podem ser variados. Um argumento clássico é o de que nos Estados modernos a democracia direta é inviável, dada sua extensa população e sua extensão, encontrado no pensamento de vários autores, como MONTESQUIEU e ROUSSEAU. Há, no entanto, também, fatores ideológicos, como o elitismo, que desconfia da capacidade de decisão popular, como os já mencionados.

decisório conferido ao eleitorado de maneira combinada e residual à representação política (BONAVIDES, 2009).[479]

O modo como a representação política se dá depende da doutrina da soberania adotada e da teoria do mandato correspondente, sendo esse elemento determinante a algumas das características da democracia moderna. A temática do caráter representativo da democracia e as implicações em termos da teoria dos mandatos serão examinados em maior profundidade adiante, por ocasião do estudo dos diferentes tipos históricos de democracia.

Ainda entre os traços típicos das democracias contemporâneas encontra-se a regra da maioria, universalmente aceita como critério de eleição e tomada de decisão em sistemas democráticos em geral, embora não seja o único critério possível.[480] Sabidamente em regra adota-se a regra

---

[479] As referidas reminiscências de democracia direta se encontram em alguns cantões suíços, consistindo em assembleias populares que deliberam sobre diversos assuntos públicos, inclusive sobre a aprovação de leis (instituto denominado *Landesgemeinde* em alemão) (BONAVIDES, 2009). Porém, como ensina KELSEN, "Hoje, apenas as constituições de alguns pequenos cantões suíços têm o caráter de democracias diretas. A assembleia popular chama-se *Landesgemeinde*. Ensina BARTHÉLEMY, sobre a instituição da *Landesgemeinde*, que classifica como uma "curiosidade arqueológica": "A cada ano o povo desses cantões se reúne em um prado ou vale, sobre a presidência do Landammann, uma espécie de chefe de Estado eleito, e vota as leis, nomeia os deputados às assembleias federais, designa os funcionários." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 58). O autor identifica a instituição no cantão de Glaris e em semicantões de Appenzell e Unterwalden. Como esses cantões são comunidades muito pequenas e apenas Estados-membros de um Estado federal, a forma de democracia direta não desempenha nenhum papel importante na vida política moderna." (KELSEN, 2005, p. 413). A combinação de elementos representativos e diretos origina a denominada democracia semidireta, que, no entanto, é uma espécie de democracia representativa, e não direta.

[480] Por surpreendente que possa parecer, na Antiguidade o critério de escolha de ocupantes de cargos públicos era, frequentemente, o sorteio, e não a eleição por maioria: "O sufrágio por sorteio é da natureza da democracia; o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia. O sorteio é uma maneira de eleger que não aflige ninguém; deixa a cada cidadão uma esperança razoável de servir sua pátria." (MONTESQUIEU, 2005, p.

da maioria como critério de eleição e de decisão, o que é bastante intuitivo, de modo que candidatos e partidos que obtiverem maior número de votos serão eleitos, e que propostas (como projetos de lei e outros) que obtiverem votação majoritária serão reputadas aprovadas.[481]

A associação da regra (ou princípio) da maioria é tamanha que já se chegou a definir democracia como governo da maioria, o que atualmente não é geralmente aceito, razão pela qual devem ser feitas várias observações. A primeira delas é que contemporaneamente se busca compatibilizar o governo da maioria com os direitos da minoria (e das minorias), de modo a não permitir que a regra da maioria signifique a possibilidade de opressão da minoria vencida (ou das minorias em geral)[482], o que classicamente é conhecido na Teoria e na Filosofia Política como o problema da "tirania da maioria".

Assim, embora algumas versões radicais da democracia tenham defendido uma concepção puramente majoritária ou majoritarianista de tal regime político (como o jacobinismo revolucionário francês, por

22). Recentemente algumas teorias democráticas têm resgatado este elemento, defendendo a restauração, em alguma medida, de uma democracia aleatória, isto é, baseada na álea, nos sorteios.

481 As dimensões e implicações referentes à regra da maioria são mais complexas, no entanto. Basta recordar que não existe apenas maioria, mas diferentes maiorias (relativas, absolutas e qualificadas). Isso será examinado, em parte, no capítulo dedicado aos sistemas eleitorais e partidários.

482 Aqui a expressão minoria (no singular) é tomada no sentido simples do termo, qual seja, minoria vencida em um processo de decisão baseado na regra da maioria. Nesse sentido, na democracia, qualquer um pode ser (ou vir a ser) minoria, quem vence uma eleição (ou deliberação) majoritária hoje poder perder amanhã, e vice-versa. Quando se fala aqui em minorias (no plural) a expressão é tomada no sentido sociológico (muito difundido na atualidade), significando grupos minoritários variados (como as minorias étnicas, linguísticas, políticas ou outras). Note-se que neste sentido muitas vezes a "minoria" é maioria numericamente, mas minoria em termos de detenção de poder (nesse sentido, os pobres são uma minoria, embora numericamente sejam maioria).

exemplo), a tendência contemporânea é a mitigação da importância e do significado do princípio majoritário nas democracias, em respeito ao caráter liberal dos desses regimes e da proteção das minorias (o que se relaciona com os traços já examinados do individualismo e, principalmente, do liberalismo, pluralismo e tolerância). Novamente a lição é de CANOTILHO:

> "A democracia tem como suporte ineliminável o princípio maioritário, mas isso não significa qualquer 'absolutismo da maioria' e, muito menos, o domínio da maioria. O *direito da maioria* é sempre um *direito em concorrência* com o *direito das minorias* com o consequente reconhecimento de estas se poderem tornar maiorias." (CANOTILHO, 2003, p. 329).

Como ensina BOBBIO, a democracia contemporânea é preponderantemente considerada como democracia liberal, ou seja, uma democracia na qual a deliberação majoritária conhece limites, especialmente os direitos, liberdades e garantias em geral (que protegem todos os indivíduos em face das decisões da maioria) e a minoria (e minorias) em particular (pois são garantias particularmente importantes para aqueles que, momentaneamente ou não, não possuem maioria e portanto que estão sujeitos de maneira mais intensa a possíveis decisões desfavoráveis ou prejudiciais a si) (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008)[483]. Nesse sentido, ensina o filósofo político italiano que

[483] Muitos autores clássicos e contemporâneos preocuparam-se com a temática, desde MADISON até FERRAJOLI, passando por BUCHANAN e DWORKIN. Luigi FERRAJOLI tem insistido nos direitos e garantias como "a lei do mais fraco", protegendo os indivíduos e minorias em democracias majoritárias (FERRAJOLI, 2004). Ronald DWORKIN (2002), por sua vez, foi igualmente feliz ao definir os direitos e

> "(...) se é verdade que não pode chamar-se, propriamente, liberal, um Estado que não reconheça o princípio democrático da soberania popular, ainda que limitado ao direito de uma parte (mesmo restrita) dos cidadãos darem vida a um corpo representativo, é ainda mais verdadeiro que segundo a concepção liberal do Estado não pode existir Democracia senão onde forem reconhecidos alguns direitos fundamentais de liberdade que tornam possível a participação política guiada por uma determinação da vontade autônoma de cada indivíduo." (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008, p. 324).

Assim, na contemporaneidade o princípio da maioria passou por uma ressignificação, assumindo um papel mais modesto, sendo corretamente concebido como um critério de tomada de decisão ou de eleição, e não como algo transcendente, como concepções equivocadas segundo as quais as decisões majoritárias seriam intrinsecamente melhores ou necessariamente acertadas (pois as maiorias também erram e a História está repleta de exemplos disso). Portanto, na atualidade tende-se a conceber a operação do princípio ou critério da maioria como um elemento de importância central da democracia, mas sem dogmatismo e exagero, pois se considera necessário conciliá-lo com o caráter liberal e com a proteção de direitos e interesses individuais e das minorias.[484]

---

liberdades fundamentais como trunfos da minoria em face da maioria em democracias majoritárias.

[484] Notem a possibilidade de vários critérios alternativos de eleição ou tomada de decisão. Além do sorteio, típico das democracias da Antiguidade, pode-se pensar no critério monocrático adotado por muitas sociedades simples governadas por um chefe ou cacique. Pode-se imaginar, por outro lado, a adoção do critério da unanimidade em sociedades muito pequenas. Isso significa, como dito, que a regra da maioria não é o único critério de tomada de decisão, e que não é perfeita ou infalível, razão pela qual não devemos reduzir a democracia à regra técnica de decisão que ela tem historicamente adotado. É mais plausível entender a regra da maioria como um meio termo entre a regra da unanimidade de a regra monocrática, como fazem James BUCHANAN e Gordon TULLOCK (1962). Com efeito, a regra da unanimidade protege o indivíduo de certo

Por isso mesmo as democracias contemporâneas contemplam não apenas instituições majoritárias, isto é, que se destinam a traduzir a vontade da maioria, mas também instituições contramajoritárias, ou seja, destinadas a conter a maioria em defesa dos direitos da minoria. O principal exemplo é a tutela de direitos e liberdades fundamentais pelo judiciário, e o controle judicial de constitucionalidade das leis – pois ambos comumente se traduzem em mecanismos pelos quais normas e atos do poder público inconstitucionais por violarem direitos e liberdades, entre outras hipóteses, podem ser invalidados.

De todo modo o critério majoritário é fundamental nos sistemas democráticos, pois são um componente essencial do processo legislativo e do processo judicial – pois as decisões de órgãos colegiados são majoritárias –; um elemento fundamental dos sistemas eleitorais e partidários – pois importantes sistemas eleitorais baseiam-se em diferentes operações da regra da maioria, como se verá adiante –; em sistemas de governo – especialmente o parlamentarismo que, como visto, é compreendido a partir do referido princípio ou critério –, entre outros.

---

ponto de vista, ao protegê-lo contra decisões que poderia lhe ser prejudiciais, pois não podem ser tomadas sem seu consentimento. De outro ponto de vista, a regra da unanimidade pode ser impraticável, principalmente em grupos maiores, haja vista a dificuldade em se obter consenso. Do mesmo modo, a regra monocrática facilita a tomada das decisões, mas possibilita que os indivíduos sejam prejudicados por decisões contrárias a seus interesses, tomadas à sua revelia. Parece plausível sustentar que a grande difusão da regra da maioria como critério de tomada de decisão política deve-se principalmente ao fato dela situar-se a meio caminho entre o critério monocrático e o da unanimidade, superando (em parte) os problemas de ambos. Ressalve-se, no entanto, que a adoção da regra da maioria gera seus próprios problemas, principalmente a questão da proteção das minorias – caso contrário, estas ficariam à mercê da maioria vencedora.

O próprio constitucionalismo e a existência de instituições constitucionais dependem de certa aplicação do critério majoritário, pois se a legislação ordinária pode ser alterada por maiorias relativas ou absolutas, as normas constitucionais geralmente somente são alteráveis por meio de maiorias qualificadas (significativamente superiores a cinquenta por cento), de modo que é sobre aplicações do princípio majoritário que se erigem os sistemas de constituição rígida.

Examinados tais traços gerais dos regimes políticos democráticos, convém fazer uma ressalva e partir para a análise de algumas importantes modelizações das democracias para, após, examinar o desenvolvimento histórico das democracias concretas, com ênfase na Modernidade de na Contemporaneidade.

Como já mencionado, Robert DAHL elabora uma das mais influentes teorias democráticas contemporâneas, reservando a expressão democracia para a concepção ideal de regime político democrático e designando pela expressão poliarquia as democracias (sempre mais ou menos imperfeitas) do mundo real. Referido autor elabora uma modelização da democracia (e dos regimes autocráticos, como já examinado) a partir de dois eixos analíticos fundamentais, um referente à inclusividade (ou participação) e outro referente à liberalização (ou competitividade) (DAHL, 2012).

Assim como as autocracias caracterizam-se por baixos níveis de inclusividade ou de liberalização – correspondendo aos modelos de hegemonias fechadas, hegemonias inclusivas ou oligarquias competitivas, como já visto –, as poliarquias (democracias concretas) serão

caracterizadas pelos traços diametralmente opostos, ou seja, por elevados níveis de inclusividade (e responsividade dos governantes aos anseios populares) e liberalização (traduzida na tolerância para com a oposição, na garantia efetiva dos direitos e liberdades) (DAHL, 2012).

No pensamento de DAHL (2012) os regimes democráticos correspondem àqueles sistemas políticos marcados por elevada inclusividade, permitindo-se a efetiva participação dos governados no governo, e por elevada liberalização ou tolerância, permitindo-se a crítica pública e a competitividade na arena política. É importante frisar, tal como fizemos ao analisar os modelos de regime autocrático no pensamento desse autor, que a democratização é uma questão de grau, de modo que a maioria dos regimes, não sendo plenamente inclusivos nem plenamente liberalizados, provavelmente se caracterizarão como quase-poliarquias, ou seja, democracias imperfeitas.[485]

9.5.1. Democracias majoritárias e consensuais

Existem, no entanto, outras modelizações teóricas bastante relevantes para compreender a democracia. A título de exemplo (pois são muitas), o belga Arendt LIJPHART (2008) distingue dois modelos de

[485] Com efeito, algumas das classificações das democracias concretas atuais adotam a categoria das democracias imperfeitas, ao lado das democracias plenas, regimes híbridos e regimes autoritários. É o caso do *Democracy Index*, ou Índice de Democracia, da revista britânica *The Economist*, entre outros. As categorias das democracias imperfeitas e dos regimes híbridos seriam aproximativamente correspondentes aos modelos de quase-democracias de DAHL, mas possuem critérios próprios, a saber: a) processo eleitoral e pluralismo político; b) funcionamento do governo; c) participação política; d) cultura política e; e) liberdades civis.

democracias a partir da análise empírica de diversos sistemas democráticos, a saber, a democracia majoritária e democracia consensual (ou consorciativa). O modelo de LIJPHART baseia-se em duas dimensões de análise[486] e cinco características em cada uma delas, de modo que podemos elencar dez características associadas a cada um desses modelos.

A democracia majoritária seria baseada: a) concentração do poder em um ministério ou gabinete unipartidário; b) predominância do poder executivo; c) sistema bipartidário, d) sistema eleitoral majoritário; e) livre concorrência de grupos de interesse; f) governo unitário e centralizado; g) concentração unicameral do poder legislativo; h) constituição flexível; i) decisão definitiva sobre a constitucionalidade das leis pelo órgão legislativo; j) banco central independente do governo (LIJPHART, 2008).

A democracia consorciativa ou consensual, por sua vez, seria aquela baseada nas seguintes características: a) distribuição do poder entre coalizões pluripartidárias; b) equilíbrio entre legislativo e executivo; c) sistema multipartidário; d) sistema eleitoral proporcional; e) manifestação institucionalizada de grupos de interesse de tipo corporativista; f) federalismo; g) distribuição isonômica do poder entre as casas de um órgão legislativo bicameral; h) constituições rígidas; i) controle judicial de constitucionalidade; j) banco central dependente do executivo (LIJPHART, 2008).

Como se vê, aqui a análise teórica é ainda mais complexa, entrando em consideração diversos aspectos que vão desde o sistema partidário e

[486] Uma das dimensões é por ele denominada de executivo-partidos, a outra, de dimensão federal-unitária (LIJPHART, 2008).

eleitoral até o sistema constitucional, o controle de constitucionalidade e a autonomia do banco central. Não é possível explorar todos estes aspectos aprofundadamente, mas é importante fazer algumas observações essenciais.

Primeiramente, o que LIJPHART aponta é a existência de dois modelos (tipos ideais) de democracia básicos, um deles baseado na ideia de competição e governo pelo vencedor (democracia majoritária) e outro baseado na ideia de um governo por uma associação ou coalizão entre maioria e minoria (daí a expressão democracia consensual ou consorciativa). Realmente, examinando-se alguns sistemas democráticos concretos no conjunto de suas instituições, percebe-se a convergência dos elementos indicados. Assim, são exemplos da democracia majoritária em sua maior plenitude, dados pelo próprio autor, os sistemas britânico[487] e neozelandês e de Barbados; sendo exemplos da democracia; são exemplos de democracia consensual, em sua maior plenitude, o da Bélgica e da Suíça (LIJPHART, 2008).

Deve-se ressalvar, de todo modo, a possibilidade de concorrência ou divergência dos dez traços eleitos pelo autor para modelizar e classificar as democracias, podendo surgir diversas combinações de elementos caracterizadores de um ou de outro dos modelos, sendo

[487] A origem do modelo denominado por LIJPHART de democracia majoritária é exatamente o britânico, razão pela qual ele também é denominado de modelo de modelo de Westminster (LIJPHART, 2008).

presumivelmente a regra os sistemas tendentes à democracia majoritária ou consensual, mas não modelos "puros" ou plenos.[488]

A despeito da importância dos modelos para a compreensão teórica da democracia, não é possível explorar todas as teorizações de classificações existentes, de modo que as aqui expostas já parecem suficientes para lastrear uma compreensão satisfatória desses regimes a partir de tal perspectiva. De todo modo, para além dos modelos teóricos, convém examinar algumas das manifestações históricas da democracia, de forma um pouco mais aprofundada do que se fez ao examinar as autocracias. Assim, passa-se a examinar as fases históricas pelas quais passou a democracia, o que auxiliará muito na compreensão das virtudes e das limitações de tais regimes políticos.

9.5.2. Breve resgate histórico da democracia moderna

Convém traçar, muito esquematicamente, um quadro histórico de referência do desenvolvimento da democracia moderna ou representativa. Pode-se seguir aqui, na maior parte dos aspectos, o magistério de Paulo

[488] Assim, nos Estados Unidos da América, por exemplo, apesar da forte influência britânica nas instituições políticas e jurídicas, encontramos traços associados à democracia majoritária (predominantes) mas também traços associados à democracia consensual (minoritários). Ali convivem, por exemplo, elementos como a predominância do poder executivo, a concentração do poder em um ministério unipartidário, o sistema bipartidário e o sistema eleitoral bipartidário (típicos da democracia majoritária) com federalismo, bicameralismo simétrico, constituição rígida e controle judicial de constitucionalidade. Note-se que a democracia de Westminster possui como seu "arquétipo" o governo britânico, no qual convergem todas as dez características apontadas simultaneamente.

BONAVIDES (2009), cuja abordagem é particularmente acertada para descrever o desenvolvimento histórico de tal regime político.

O primeiro aspecto a ser frisado é o de que a democracia moderna é, como já mencionado anteriormente, sempre representativa. Por diversas razões, a democracia moderna necessita da representação política, necessariamente, para operar, constituindo este um traço essencial para distinguir a democracia antiga da democracia moderna.[489]

A democracia antiga consiste no modelo de democracia que surge ainda na Antiguidade, especialmente em cidades-Estado como gregas, como Atenas. É denominada direta em virtude de os cidadãos exercerem diretamente suas prerrogativas de tomar parte nas decisões da cidade (*Polis*), ou seja, sem intermediários.[490] Parece ser estranha à Antiguidade, como aponta BONAVIDES (2009), a ideia de representação política.[491]

---

489 Quanto ao sistema democrático de governo representativo, ensina CAETANO: "Existe democracia representativa quando o poder político pertence à colectividade mas é exercido por órgãos que actuam por autoridade e em nome dela e tendo por titulares indivíduos escolhidos com intervenção dos cidadãos que a compõem." (CAETANO, 2009, p. 362).

490 "O sistema democrático de governo directo consiste no exercício integral das funções próprias do Poder político pela assembleia geral dos cidadãos-activos do Estado. Esta assembleia faria as leis, elegeria os magistrados encarregados da respectiva execução e decidiria em última instância as questões em que para ela houvesse recurso." (CAETANO, 2009, p. 361).

491 Isto era possível, sabidamente, por conta da geografia e demografia das cidades-Estado, que, sendo reduzidas, permitiam a realização de comícios ou assembleias com a presença de todos os cidadãos para aprovar assuntos públicos que iam da escolha de magistrados à aprovação de leis. As cidades-Estado constituem espaços geográficos reduzidos e tem demografia igualmente reduzida. Além disso, estima-se que apenas 10% da população das cidades-Estado da Antiguidade, em média, gozasse de direitos políticos, uma vez que diversos grupos, como as mulheres, os escravos e os estrangeiros não possuíam tais direitos. Isso faz com que muitos autores acertadamente considerem as democracias antigas como repúblicas aristocráticas.

A democracia moderna, por sua vez, é necessariamente representativa, ou seja, estrutura-se por meio da representação política. O instituto da representação torna-se central à democracia, além do traço distintivo entre democracia antiga e democracia moderna. A última se estabelece após as revoluções liberais dos séculos XVI e XVII, visando conferir direito de participação e voz ativa aos cidadãos na esfera política, e legitimar o governo no consentimento e na vontade popular, como já examinado.

Devido às especificidades dos Estados modernos e suas diferenças para com as antigas cidades-Estado – notadamente dimensões geográficas e demográficas[492] –, afigura-se impossível restabelecer uma democracia direta na contemporaneidade, o que torna incontornável o recurso à representação política, técnica consistente em fazer com que o povo (em sentido político) eleja representantes, investindo-o dos poderes necessários para agir em seu nome e manifestar sua vontade.

Observe-se, no entanto, que a representação política parece constituir, ao mesmo tempo, uma solução e um problema. Embora seja a única forma imaginável de democracia é representativa nos Estados-nação modernos, cujas dimensões geográficas e demográficas superam enormemente as antigas cidades-Estado, permitindo que os eleitores elejam periodicamente um corpo de representantes que atue diariamente em seu nome, é evidente que qualquer espécie de representação pode

[492] Além disso, a representação política relaciona-se com sociedades complexas e com um princípio de divisão do trabalho, pois, como já observava ROUSSEAU (2008, p. 91), "não se pode imaginar que o povo permaneça incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos e vê-se facilmente que não poderia estabelecer para isso comunicações, sem mudar a forma da administração."

gerar problemas de fidelidade do representante para com a vontade do representado. Um dos problemas fundamentais da democracia representativa será, portanto, fazer com que os detentores de mandato eletivo atuem de maneira conforme aos interesses dos eleitores, como se verá.

Parece acertado dividir a democracia moderna em três fases: democracia indireta, semidireta e de partidos, todas espécies da democracia representativa.[493] A democracia indireta constitui uma primeira fase da experiência democrática moderna[494], surgindo e consolidando-se no período que se estende do fim das revoluções liberais dos séculos XVI e XVII até aproximadamente o final do século XIX.[495]

---

493 Aqui se constata, novamente, certa variação terminológica. Há quem utilize as expressões democracia representativa ou indireta como sinônimos, o que pode gerar a impressão de que a democracia semidireta ou de partidos não sejam espécies da democracia representativa. No presente trabalho adota-se abordagem diversa, considerando-se que toda a democracia moderna é representativa. Partindo de tal premissa, considera-se a democracia indireta como uma primeira fase da democracia representativa, a democracia semidireta como uma segunda fase e, por fim, a democracia de partidos como uma terceira fase, pois todas têm como elemento fundamental a representação política. Assim, aqui, democracia representativa não constitui sinônimo de democracia indireta, mas esta é apenas uma das fases daquela, ao lado da democracia semidireta e da democracia de partidos.

494 Utiliza-se aqui a expressão "democracia moderna" por ser de uso corrente e consagrada, de modo que inovar poderia levar a equívocos, embora talvez o nome correto de tal modelo de democracia fosse democracia contemporânea, uma vez que estabelecida na Idade Contemporânea (após 1789).

495 Obviamente isto é bastante genérico, pois a experiência democrática, seu desenvolvimento e o período da emergência de certas características variam conforme a história de cada país. Aqui se busca dar uma visão geral das instituições democráticas que se difundiram, em cada período, em certo número de países, embora os períodos possam não se coadunar perfeitamente com a história concreta de cada um deles. O enfoque dos autores é normalmente centrado na Europa e nos Estados unidos, sabidamente, razão de algumas críticas a certas periodizações.

Trata-se de um tipo de democracia que se baseia essencialmente na crença de que a temporariedade dos mandatos e a eletividade seriam recursos suficientes para fazer com que o eleito observasse em sua atuação a vontade dos eleitores. Consiste em um sistema no qual o eleitorado é reunido periodicamente para escolher seus representantes nas urnas, sem ter maior participação nos processos de decisão política, caracterizando-se pelo fato de nele o eleitor nada decidir, limitando-se a eleger, como ensina BONAVIDES (2009).

São estanhos à democracia indireta (como o próprio nome indica) institutos que permitissem a decisão de questões pelo povo, tais como as consultas populares (plebiscitos e referendos), baseando-se essencialmente em eleições periódicas.[496] É evidente que tal modelo de democracia é bastante limitado, pois era frequente o descontentamento de eleitores com a atuação dos representantes eleitos, e não tardou para ficar evidente que a mera existência de eleições periódicas era insuficiente para corrigir este problema.

A estas limitações, acrescentem-se outras, como o sufrágio restrito que predominava ao longo dessa primeira fase da democracia e que atingia inclusive boa parte das fases seguintes, o que também auxilia a compreender as restrições de tal modelo de democracia.

Por estes e por outros fatores, no final do século XIX a democracia indireta encontrava-se em situação de esgotamento, de modo que, por

[496] Há exceções, pois em alguns casos utilizam-se ao longo do século XIX as consultas populares, mas predominantemente como forma de plebiscitarismo ou cesarismo, visando outorgar plenos poderes ao chefe de Estado o dar aparência de legitimidade democrática a decisões unilaterais dos governantes, sendo exemplar a utilização de tais recursos por Napoleão Bonaparte.

volta da virada do século XIX para o século XX, e nas três primeiras décadas deste, principalmente (BONAVIDES, 2009), difundiu-se um novo modelo de democracia, cujo objetivo era dar poder de decisão ao eleitor e criar mecanismos através dos quais este pudesse exercer algum controle sobre o eleito.

É o advento da denominada democracia semidireta[497], na qual novas instituições passam a ser propostas e a integrar o sistema político, no intuito de resgatar a credibilidade da democracia, permitindo que o eleitor não apenas eleja seus representantes, mas que também, eventualmente, decida determinadas matérias, distinguindo-se claramente, portanto, da fase anterior.[498]

Em função disso, a democracia semidireta se caracteriza por alguns institutos em particular, tais como as consultas populares – plebiscitos e

---

[497] "Neste sistema a Constituição prevê a existência de órgãos representativos da soberania popular; mas condiciona a validade de certas deliberações ou decisões desses órgãos à manifestação de vontade , expressa ou tácita, do próprio Povo constituído pela generalidade dos cidadãos eleitores. Os processos de intervenção popular podem ser o *referendum legislativo* e o *veto popular*." (CAETANO, 2009, p. 371).

[498] "É de se observar ainda que, ao lado dos institutos da 'democracia representativa', no âmbito dos quais o controle dos governados sobre os governantes é realizado mais ou menos eficazmente por meio de eleições periódicas, pode haver também institutos de 'democracia participativa' ou de 'democracia direta'. Estes últimos concretizam-se no exercício direto de alguns poderes públicos por parte do povo, isto é dos eleitores, e o corpo eleitoral assume assim sob um aspecto posterior aquele papel de órgão constitucional que já lhe compete no exercício das funções de investidura dos órgãos eletivos." (PIZZORUSSO, 2008, pp. 194-195). Embora o autor italiano fale em democracia participativa ou direta, defende-se aqui entendimento segundo o qual a democracia direta propriamente dita é exclusiva da Antiguidade, de modo que a democracia semidireta é mera fase da demoracia representativa. A expressão democracia participativa, por sua vez, parece conectar-se mais frequentemente a propostas mais recentes de renovação da democracia na segunda metade e nas últimas décadas do século XX, como se verá, de modo que parece inconfundível com a democracia semidireta, típica do final do século XIX e início do século XX.

referendos –, a iniciativa popular, o veto popular e o direito de revogação, especialmente (BONAVIDES, 2009). Consultas populares constituem mecanismos por meio dos quais o eleitorado é consultado, previa ou posteriormente, sobre alguma decisão a ser tomada, notadamente sobre a aprovação de legislação nova ou a revogação de legislação existente.

Iniciativa popular, por sua vez, consiste na faculdade concedida a uma parcela do eleitorado de apresentar projeto de lei ao Poder Legislativo, sendo que, se cumpridas as formalidades legalmente exigidas, tal projeto deve ser processado, discutido e deliberado pelo legislativo – mas não necessariamente aprovado, como se verá. Veto popular, contrariamente, consiste na faculdade conferida a uma parcela do eleitorado de convocar uma consulta popular sobre a entrada uma lei definitivamente aprovada pelos órgãos representativos, possibilitando que o eleitorado não permita sua entrada em vigor ou que retire o vigor de lei que eventualmente já vigente. Direito de revogação, por fim, consiste basicamente no direito conferido a uma parcela do eleitorado de convocar uma consulta popular sobre a permanência de uma autoridade ou representante eleito em seu cargo (normalmente eletivo) (BONAVIDES, 2009).

Tais institutos, que serão examinados em maior detalhe adiante, foram implementados em diversos países, seja isoladamente, seja em conjuntos variáveis, a depender do país, e em diferentes modalidades. De todo modo, após a década de 1930, aproximadamente, perderam boa

parte de sua credibilidade, seja por força de algumas limitações que possuem, seja pelo risco de sua má-utilização.[499]

A partir da década de trinta do século passado surge um novo modelo de democracia, denominada democracia de partidos (BONAVIDES, 2009). Como o nome evidencia de plano, consiste em um modelo democrático cujo elemento central consiste nos partidos políticos, concebidos normalmente como associações de pessoas reunidas em torno de ideais ou interesses político-partidários[500] e concebidas como instituições intermediárias entre os eleitores e o Estado.

A ideia fundamental de tal modelo de democracia consiste na noção segundo a qual os vários partidos políticos, estruturados em torno de

[499] Os institutos de democracia semidireta podem parecer revolucionários ao propiciar poder de decisão e controle dos eleitores sobre os eleitos, mas não raro tem eficácia modesta na prática. As consultas populares normalmente precisam ser convocadas ou autorizadas pelos órgãos representativos (legislativo e executivo), de modo que somente o serão quando for considerado oportuno e conveniente por considerações políticas de tais órgãos. Ainda quanto à técnica, normalmente as alternativas oferecidas ao eleitor são parcas, limitando-se a responder "sim" ou "não" a perguntas pré-formuladas que podem inclusive causar direcionamento. Na iniciativa popular, os órgãos não são obrigados a aprovar a proposta. Essas, entre outras limitações, evidenciam porque os resultados da democracia semidireta foram modestos. Além disso, em alguns casos as consultas populares (referendos e plebiscitos) foram objeto de abusos, como sob o regime nazista na Alemanha, de modo que revelaram os riscos inerentes à sua utilização (nomeadamente o plebiscitarismo e o cesarismo).

[500] Os partidos são a versão contemporânea das antigas facções, grupos políticos que recorriam inclusive à violência em sua disputa pelo poder. Os partidos, inicialmente rechaçados por serem considerados nocivos ao interesse geral, passam a ser reconhecidos juridicamente e acabam institucionalizados ao final, ao desempenharem um papel fundamental no sistema eleitoral (como se verá no próximo capítulo). Várias são as visões sobre os partidos políticos, desde as que os consideram como associações de pessoas em torno de ideais políticos até as que, como WEBER (2004), consideram-nos meras máquinas para ganhar eleições e cargos, como se examinará adiante. Os partidos surgem por volta de 1850 (VAN REYBROUCK, 2016), mas são institucionalizados e incorporados definitivamente ao funcionamento das democracias modernas por volta do início do século XX.

correntes de pensamento ou ideologias políticas diversas, traduzidas em seus diferentes programas político-partidários, ofereceriam uma série de opções à escolha do eleitorado (algumas liberais, outras conservadoras, algumas de esquerda, outras de direita, e assim sucessivamente). Após as eleições, que, por seu resultado, expressariam a preferência política da maioria dos eleitores, os representantes de cada partido atuariam de acordo com seu programa e os valores ali contidos, retornando aos eleitores políticas em conformidade com suas escolhas (BONAVIDES, 2009).[501]

Note-se que para que tal modelo funcione de tal maneira, seria essenciais alguns requisitos, a saber: a) que os partidos fossem ideológicos, ou seja, que efetivamente se estruturassem ao redor de determinadas ideias claramente traduzidas em seu programa; b) que existam regras de fidelidade e disciplina partidárias, que fariam com que os partidos estivessem em condições de garantir a conduta dos candidatos eleitos em conformidade com seu programa[502] – condições estas que nem sempre se

[501] Este é o elemento plebiscitário de que fala ZIPPELIUS (1985) ao examinar a operação ideal dos partidos nas democracias contemporâneas, ou seja, se funcionasse exatamente conforme tal concepção, a eleição ganharia contornos de plebiscito, pois importaria não apenas na escolha dos representantes, mas também do programa político a ser desenvolvido. Isso perpassa, naturalmente, por uma série de questões, que vão desde o tipo de partidos existente (de massas, de quadros, ideológicos, fisiológicos, entre outros) até pormenores sobre as regras de disciplina e fidelidade partidárias, e aquelas concernentes ao sistema eleitoral.

[502] Pois sem programa partidário claramente definido perde-se o elemento plebiscitário mencionado na nota anterior. Além disso, sem a garantia da fidelidade partidária nada impede que o candidato eleito por um partido mude de partido após a eleição, frustrando, assim, a intenção do eleitor (que pode votar em um liberal e eleger um conservador, ou votar em um socialista e eleger um liberal, e assim por diante). O mesmo vale para as regras de disciplina partidária, pois de nada adianta a permanência formal de

verificam e cuja ausência pode comprometer a operação concreta de tal espécie de democracia.

Tal modelo vigora durante a maior parte do século XX, embora também enfrente problemas de desconformidade da atuação dos candidatos eleitos relativamente às expectativas dos eleitores, exatamente por conta de dificuldades em se fazerem efetivamente presentes as condições mencionadas. Diversos problemas, tais como a semelhança entre os programas partidários (que retira seu papel orientador do eleitorado)[503] ou a ausência ou insuficiência das regras de fidelidade e disciplina partidárias impedem a perfeita operação da democracia de partidos e a congruência entre preferências do eleitorado (ou de sua maioria) e efetiva atuação dos representantes eleitos.

Dados os limites da democracia representativa contemporânea, surgem com relativa frequência novas propostas de democracia (principalmente teóricas), sempre visando aprofundar a legitimidade democrática do Estado e resolver o problema da conformidade da atuação dos eleitos para com as preferências dos eleitores, ainda não resolvido em grande parte das democracias contemporâneas.

---

um candidato em um partido se ele votar contra o programa partidário ou a orientação da liderança partidária impunemente.

503 Geralmente constata-se uma indesejável semelhança entre os programas de diferentes partidos. Isso pode ter diversas explicações, mas uma das mais consistentes é aquela que afirma que apenas uma minoria dos eleitores adere a posições políticas mais radicais (de extrema-esquerda ou extrema-direita, por exemplo), tendendo a preferir propostas moderadas (de centro, centro-esquerda ou centro-direita). Como as eleições são majoritárias, os partidos precisam da maioria dos votos para eleger seus representantes, o que faz com que os programas sejam elaborados com base nas preferências da maioria dos eleitores (moderadas) e tem como efeito fazer com que partidos os mais diversos tenham programas vagos e muito semelhantes, deixando de orientar os eleitores em sua escolha (do ponto de vista programático) e os candidatos eleitos em sua atuação.

Assim, no final do século XX muitos passam a propor e defender um novo conceito, comumente denominado de democracia participativa, cujo objetivo seria, novamente, o de incrementar a participação dos cidadãos na tomada das decisões políticas do Estado, assemelhando-se em parte com a democracia semidireta do início do século, sem com ela se confundir. As concepções e propostas de democracia participativa variam bastante, no entanto, de autor para autor ou de país para país, indo desde concepções bastante vagas até ideias mais elaboradas em termos de instituições.

Este novo modelo operaria através de novos institutos, como as audiências públicas realizadas pelos poderes para permitir a participação popular em decisões (executivas, legislativas e judiciais) importantes[504], ou o orçamento participativo (expediente pelo qual a sociedade civil participaria de parte das decisões de alocação orçamentária de recursos por parte do Estado). Outro mecanismo de inclusão dos eleitores e da sociedade civil nas decisões públicas seriam os diversos conselhos criados em diversos campos de atuação estatal com participação de representantes da sociedade civil, que proliferaram na história recente dos Estados, com as mais diversas competências (desde meramente consultivas até deliberativas).

De todo modo, a democracia participativa ainda não parece corresponder, concretamente, a uma experiência democrática histórica, mas a uma série de propostas, não necessariamente articuladas entre si, no

[504] Tem sido expediente comum a realização de audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, principalmente em questões de grande repercussão social.

sentido do incremento da participação da sociedade no Estado, sendo que tais novos institutos – como as audiências públicas, os conselhos comunitários e o orçamento participativo – também ostentam, na maioria dos casos, a resultados bastante modestos[505] - o que não retira seu valor, mas parece indicar a necessidade de seu aperfeiçoamento.

Observe-se, conclusivamente, que parece ser correto afirmar que predominam na atualidade modelos híbridos de democracia, que visam combinar, em diferentes graus e de diversas maneiras, elementos oriundos das diferentes experiências democráticas ora brevemente narradas. Assim, vemos na atualidade um misto de democracia de partidos e democracia semidireta, com alguns elementos da denominada democracia participativa, em inúmeros países, mas as experiências são muito diversificadas, e a combinação das instituições típicas de cada um destes modelos bastante diversas. Além disso, a operação concreta de qualquer sistema democrático depende de uma série de elementos e instituições, como a forma de governo, a forma de Estado, o sistema de governo, o regime político, os sistemas eleitorais e os sistemas partidários, entre outros. De todo modo, a democracia continua sendo essencialmente representativa.

[505] De todos os três, talvez o mais relevante sejam os conselhos comunitários ou sociais, mas considerando a multiplicidade de conselhos, de composições, de competências, entre outros aspectos, torna-se impossível abordar tal temática aqui. As audiências públicas costumam ser bastante limitadas, pois são convocadas pelos órgãos públicos quando reputam conveniente, e normalmente seus resultados são meramente informativos, não vinculando o órgão. O orçamento participativo também costuma ser instituto de êxito bastante diverso conforme o local em que foi implementado, e modesto, pois normalmente é uma parcela bastante reduzida do orçamento público que é objeto do mesmo.

Para encerrar, cabe fazer uma breve menção a diversas críticas e propostas alternativas às instituições democráticas clássicas. Há que se observar que diversos pensadores, como HABERMAS, têm trazido significativo aprofundamento à discussão da democracia e sua compreensão contemporânea. Além disso, há que se fazer menção a diversas propostas de reformulação da democracia, tais como a ideia de democracia aleatória, que sugere que o elemento eleitoral seja combinado com (ou substituído por) os sorteios, com clara inspiração nas democracias da Antiguidade que, como visto, com frequência utilizavam tal critério para definir quem exerceria as magistraturas. Os defensores da democracia aleatória alegam, entre outras coisas, que os sorteios se revelariam um meio superior de representação política, ao permitir que qualquer cidadão tivesse a possibilidade, em igualdade de condições, de assumir funções públicas, além de propiciar um retrato estatisticamente mais fidedigno da sociedade.[506] De todo modo, não é possível abordar todos estes temas em um manual, e nem é o propósito da presente obra exaurir a complexa temática.

Antes de concluirmos o capítulo sobre a Teoria da Democracia e passarmos ao capítulo dedicado ao estudos de aspectos centrais para este regime político – os sistemas eleitorais e partidários – examinaremos, brevemente, três tópicos essenciais: um sobre as doutrinas democráticas e teorias do mandato, outro relativo ao sufrágio e voto e suas modalidades e, por fim, um sobre os institutos de democracia semidireta. Sem a

[506] Conferir, entre outros, VAN REYBROUCK, David. ***Against Elections:*** *The Case of Democracy*. Trad. Liz Waters. Londres: The Bodley Head, 2016.

exploração de tais tópicos o capítulo sobre a Teoria da Democracia estaria incompleto.

9.5.3. Doutrinas democráticas da soberania e teorias do mandato

Ao tratar da temática da democracia revela-se essencial abordar duas doutrinas diversas sobre a soberania que possuem forte impacto sobre o sistema democrático e seus institutos característicos, notadamente sobre a concepção dominante acerca do sufrágio e sobre as características do mandato eletivo. Tratam-se das doutrinas da soberania popular, sustentada por ROUSSEAU, e da doutrina da soberania nacional, defendida por SIEYÈS, como ensina BONAVIDES (2009).

Ensina CARRÉ DE MALBERG que "na atualidade, a doutrina mais difundida acerca da questão da sede originária da soberania é a que situa a fonte do poder no povo, na massa comum dos cidadãos." (MALBERG, 1922, p. 152).

A doutrina da soberania popular de ROUSSEAU concebe a soberania como pertencente ao povo; sabidamente, em seu pensamento cada cidadão seria detentor de uma parcela ou fração da soberania, que exerceria em nome próprio e por autoridade própria (MALBERG, 1922). Daí que para ROUSSEAU, sendo o povo o titular da soberania, a democracia ideal seria aquela exercida diretamente pelo cidadão. Apesar disso, dada a impossibilidade prática da democracia direta na modernidade (por razões já examinadas), impõe-se o exercício do governo por meio de mandatários eleitos, pelo que o filósofo suíço sustentava uma doutrina

forte da representação, capaz de colocar os cidadãos (titulares da soberania) em posição de supremacia relativamente aos representantes eleitos.[507]

Com efeito, no pensamento político rousseauniano e nas correntes de pensamento por ele influenciadas, os candidatos eleitos eram considerados como estando obrigados a observar as determinações dadas por seus eleitores. Assim, a doutrina da soberania popular defendida pelo filósofo suíço implicava uma democracia estruturada em torno de mandatos imperativos (BONAVIDES, 2009). O mandato imperativo consiste em um mandato conferido pelo eleitor ao eleito e dotado de conteúdo concreto, ou seja, um mandato no qual o eleitor daria instruções concretas sobre a atuação a ser adotada pelo representante eleito, as quais seriam vinculantes para este último.[508] Possui um importante elemento fiduciário, ou seja, baseia-se na ideia de confiança do eleitor como condição à continuidade do mandato. Como ensina BARTHÉLEMY, as consequências de tal mandato, também denominado de "mandato contratual", seriam as seguintes:

---

507 "A soberania não pode ser representada, pela mesma razão por que não pode ser alienada; ela consiste, essencialmente, na vontade geral, e a vontade não se representa; ela é a mesma ou é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são pois, nem podem ser, seus representantes, já que não passam de comissários; nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não ratificou em pessoa é nula; não é uma lei." (ROUSSEAU, 2008, p. 124).

508 A principal distinção encontrada na literatura é estabelecida entre mandato livre e mandato imperativo. José Jairo GOMES (2017), no entanto, registra acertadamente três possibilidades, a saber, mandato livre, ou seja, pertencente ao representante; mandato imperativo, ou seja, pertencente ao eleitor; e mandato partidário, pertencente ao partido político. O mandato partidário estaria presente em sistemas nos quais existissem regras fortes de fidelidade partidária, quando, por exemplo, a mudança de partido acarretasse a perda do mandato.

> "1ª Os eleitores de dada circunscrição podem ditar a seus eleitos um programa e impor a eles soluções para problemas determinados; 2ª em caso de dúvida, e se não houver determinação, o eleito deveria inspirar-se nos desejos da maioria local; 3ª os eleitores deveriam poder revogar seus eleitos. O mandato é, com efeito, um contrato de confiança, e o mandante deve, a todo momento, poder revogar seu mandatário. (...) 4ª os eleitos devem prestar contas; 5ª eles são responsáveis; 6ª eles não deveriam ser pagos pelo Tesouro público, mas por seus eleitores." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 62).

Para a correta operação do mandato imperativo, que confere superioridade ao eleitor sobre o eleito, considerava-se necessário que a este fosse conferido o direito de revogação, garantia daquele. O direito de revogação corresponderia à possibilidade dos eleitores revogarem o mandato anteriormente conferido ao primeiro, notadamente em caso de afastamento do representante eleito relativamente à vontade do eleitor, inscrita no mandato imperativo (BONAVIDES, 2009).

Assim a doutrina da soberania popular consistia em uma concepção forte de democracia, com primazia da vontade do eleitor sobre a vontade dos eleitos, de modo que quando se verificasse conflito entre essas duas vontades, o eleitor se encontraria em condições de prevalecer.[509]

[509] Este modelo é ideal, e poucas vezes foi aplicado na prática. Falando sobre a irresponsabilidade dos agentes públicos, KELSEN reflete: "Não pode haver qualquer dúvida de que, julgadas por este teste, nenhuma das democracias existentes ditas 'representativas' são de fato representativas. Na maioria delas, os órgãos administrativo e judiciário são selecionados por outros métodos que não a eleição popular, e, em quase todas as democracias ditas 'representativas', os membros eleitos do parlamento e outros funcionários popularmente eleitos, em especial o chefe de Estado, não são responsáveis juridicamente perante o eleitorado." (KELSEN, 2005, p. 414). Esta é a regra nas democracias representativas, sendo excepcionais os sistemas que consagram a revogabilidade de mandatos eletivos por iniciativa e deliberação popular.

SIEYÈS, por sua vez, criou a doutrina contraposta, denominada da soberania nacional (MALBERG, 1922)[510], com a qual sustentava o mesmo que soberana seria titularizada pela nação, e não pelo povo (BONAVIDES, 2009).[511] A nação é um ente abstrato, como já visto, que não possui existência sensível (diversamente do eleitorado ou povo em sentido político) e não possui meios de expressar sua vontade (aliás, como abstração que é, sequer vontade como fenômeno psicológico possui).

Este ente abstrato necessitaria de órgãos para formar e expressar sua vontade, de modo que em tal concepção o eleitor passa a ser considerado não mais o detentor de uma parcela da soberania, mas simplesmente um órgão cuja função (dever) restringir-se-ia a eleger os representantes eleitos, os quais, por sua vez, seriam os órgãos responsáveis por traduzir a vontade da nação autonomamente, de maneira independente do primeiro. Tratam-se de órgãos distintos (eleitorado e representantes eleitos) com funções distintas (eleger ou tomar as decisões em nome da nação soberana, respectivamente) (BONAVIDES, 2009).

Uma mudança importante, frisada por BONAVIDES, consiste no fato de que a partir da perspectiva adotada por SIEYÈS, o eleitor não exerce mais um direito, mas um dever, razão pela qual aquele autor distingue a doutrina do sufrágio-direito (baseada na doutrina da soberania

[510] Como ensina CARRÉ DE MALBERG (1922, p. 166): "à teoria da soberania popular deve-se opor, segundo o conforme o positivo francês, o sistema da soberania nacional."
[511] A doutrina da soberania nacional foi incorporada, por exemplo, na Constituição francesa de 1791, cujo Título III, artigo 1º, dispunha: "A Soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível. Ela pertence à Nação; nenhuma parte do povo, nem qualquer indivíduo, podem arrogar para si seu exercício." (Tradução livre dos autores).

da soberania popular rousseauniana) da doutrina do sufrágio-função (baseada na doutrina de SIEYÈS).[512]

Note-se que, nesse contexto, não há como se falar em mandato imperativo – pois o eleitor não é soberano, mas exerce uma função e um dever no interesse da nação, e por conseguinte não pode dar ordens ao representante eleito e tampouco revogar o mandato daquele, pelas mesmas razões (BONAVIDES, 2009).

Assim, a democracia baseada na doutrina da soberania nacional caracteriza-se pelo mandato livre e pela ausência de direito de revogação, nela não podendo o eleitor dar ordens ou comandos aos representantes eleitos e, muito menos, revogar seus mandatos. Foi exatamente esta a doutrina que, de fato, preponderou na maioria das democracias modernas instituídas após o sucesso das revoluções liberais. A base de tal concepção encontra-se no esforço dos eleitos de se livrarem da submissão aos eleitores, como ensina BARTHÉLEMY, e traduz-se na teoria da elite ou da eleição como simples escolha, segundo a qual "a eleição não é um mandato, mas uma escolha. São os melhores, os mais sábios, os mais honestos que são escolhidos. Eles administrarão os negócios públicos unicamente de acordo com seu saber e com sua consciência." Acrescendo que dessa doutrina resulta "1º que o eleito não recebe instruções de seus eleitores; 2º que decide com plena independência; 3º que se inspira exclusivamente no interesse do país." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 63).

---

512 BONAVIDES (2009) aponta, ainda, que a doutrina do sufrágio-direito, concebendo o sufrágio como direito subjetivo do eleitor, normalmente se traduz no voto facultativo, ao passo que a doutrina do sufrágio-função serviria de fundamento para o voto obrigatório, como se verá adiante.

Mesmo quando se afirma uma soberania popular, como fazem muitas constituições, o que se institui na prática é uma democracia baseada em mandato representativo, assim entendido o mandato livre (não vinculante) e irrevogável pelos eleitores. Nesse modelo – dramaticamente preponderante nas democracias contemporâneas – o eleitor elege, mas a decisão sobre os interesses a serem atendidos na esfera pública e estatal cabe normalmente aos representantes eleitos, e não aos eleitores.[513]

Note-se que a concepção predominante, baseada na doutrina da soberania nacional, distingue claramente o mandato de Direito Público do mandato de Direito Privado, pois o último é sempre imperativo (o mandante confere poderes específicos para fins específicos ao mandatário) e revogável (pois o mandante pode retirar os poderes quando entender necessário), ao passo que o mandato de Direito Público ou representativo não possui, geralmente, nenhuma daquelas características (BONAVIDES, 2009). Além disso, uma distinção fundamental consiste no fato de que atos jurídicos praticados com excesso de poder pelo mandatário sob o regime de Direito Privado podem ser anulados, o que em geral não se admite quanto aos atos praticados pelo mandatário em regime de Direito Público, como recorda PIZZORUSSO:

[513] E isso é verdadeiro mesmo após o advento da democracia semidireta e de instituições de democracia participativa, pois estas desempenham um papel modesto nas democracias contemporâneas, que são baseadas principalmente na representação, ou seja, que reservam o maior número de decisões importantes para a livre decisão dos representantes eleitos.

> "Existe representação em sentido privatístico (*Vertretung* de acordo com a terminologia alemã) quando um sujeito confere a outro o poder de agir em nome e por conta dele para fins de exercício de direitos ou de adimplemento de deveres que lhe cabem. Há, pelo contrário, representação política (*Räpresentation*) quando um sujeito exerce poderes públicos concernentes a interesses próprios daquele que o elegeram ao cargo ao qual são conexos tais poderes. Enquanto no primeiro caso há uma transferência efetiva de determinados poderes jurídicos do representado ao representante com a obrigação correspondente deste último agir em conformidade com o mandato recebido, no segundo existe apenas uma forma de responsabilidade política do eleito diante dos eleitores, que eventualmente pode levar à sua não reeleição ao cargo (ou às vezes também à revogação de seu mandato[514]) mas não pode afetar a validade dos atos praticados." (PIZZORUSSO, 2008, p. 193).

Diante da preponderância desse modelo nas democracias contemporâneas, a expressão democracia representativa passou a ser admitida como sinônimo de democracia baseada em mandato livre e irrevogável.

Uma das justificativas comumente apresentadas por filósofos e teóricos políticos para tais características, além da doutrina de SIEYÈS, consiste na ideia de que uma vez eleito o candidato não representaria seus eleitores ou uma parcela do eleitorado, mas o conjunto da nação (ou do povo), de modo que deveria atuar de maneira livre e independente, conforme sua consciência, no interesse da comunidade política como um todo, e não de partes dela. Com diferentes formulações, os mais diversos autores defenderam tal concepção, como, por exemplo, Edmund BURKE, no célebre Discurso aos Eleitores de Bristol, de 1774:

[514] A ocorrência da revogação popular de mandatos é rara, como já mencionado por diversas vezes.

> "O parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis; cujos interesses cada um deve defender, como um agente ou advogado, contra outros agentes e advogados; mas o parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, aquele do todo." (BURKE, 2012).

Há objeções pragmáticas também quanto à possibilidade de instituir-se mandato imperativo, sem dúvidas, como as levantadas por MONTESQUIEU:

> "A vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia. Não é necessário que os representantes, que receberam daqueles que os escolheram uma instrução geral, recebam outra particular sobre cada assunto, como se pratica nas dietas das Alemanha. É verdade que, desta maneira, a palavra dos deputados seria a melhor expressão da voz da nação; mas isto provocaria demoras infinitas, tornaria cada deputado o senhor de todos os outros, e nas ocasiões mais urgentes, toda a força da nação poderia ser retida por um capricho." (MONTESQUIEU, 2005, p. 171).[515]

Esta ideia, entre outras, serviram para tentar justificar a independência dos eleitos relativamente aos eleitores (durante o mandato)[516], havendo inclusive normas de direito positivo que proíbem os representantes eleitos de buscar ou observar instruções do eleitorado para

[515] Coisa sutil e nem sempre percebida, portanto, é que a representação territorial – diversamente de outras, como a corporativa, por exemplo, em que a representação se dá por profissão, classe ou outro critério – permite essa autonomia dos representantes eleitos em face do eleitorado, como observa MONTESQUIEU: "Quando os deputados, como diz muito bem Sidney, representam um gripo de pessoas, como na Holanda, devem prestar contas àqueles que os elegeram; o mesmo não ocorre quando são deputados pelos burgos, como na Inglaterra." (MONTESQUIEU, 2005, p. 171).

[516] Essa é uma das conhecidas críticas de ROUSSEAU à democracia inglesa: "O povo inglês pensa ser livre; ele se engana muito, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada. No curto momento de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece que a perca." (ROUSSEAU, 2008, p. 124).

o exercício de suas funções em sistemas políticos como o francês, por exemplo. Isso se conecta com aquela concepção elitista segundo a qual o povo elege bem, mas é incapaz de decidir adequadamente sobre os assuntos públicos (MONTESQUIEU, 2005), entre outras justificativas, como aquela segundo a qual os representantes eleitos devem tomar inclusive medidas que sejam necessárias para o bem comum, ainda que contrárias aos interesses de certos grupos sociais ou de seus eleitores.

9.5.4. Sufrágio, voto e suas espécies

Um tema extremamente importante no estudo da democracia consiste na teoria do sufrágio e do voto, pois ambos são elementos essenciais para a daquele regime político, juntamente com outros institutos, tais como o mandato, os partidos políticos e o sistema eleitoral. O mandato foi examinado no tópico precedente, e os últimos dois temas serão analisados no capítulo seguinte.

Como já visto, o sufrágio[517] consiste no direito de participar do exercício do poder estatal conferido aos cidadãos, o que pode ser feito por meio de vários recursos, especialmente pela participação como eleitor ou candidato nas eleições. Sufrágio é, portanto, direito subjetivo que é titularizado por aqueles que possuem capacidade eleitoral (ou política),

[517] Sufrágio tem origem no latim, *suffragium*, cujo significado é o de apoiar ou aprovar (BONAVIDES, 2009).

que é inconfundível com a capacidade civil ou penal, embora possa estar com essas relacionada.[518]

É necessário distinguir a capacidade eleitoral ativa da capacidade eleitoral ativa, consistindo a primeira no gozo de um conjunto mínimo de direitos políticos, correspondendo a uma condição jurídica que permite a alguém alistar-se como eleitor e votar. A capacidade eleitoral passiva, por sua vez, corresponde a um gozo mais amplo de direitos políticos, consistindo na condição jurídica que habilita alguém não apenas a alistar-se e votar, mas também a concorrer como candidato em eleições.[519]

A capacidade eleitoral passiva pressupõe a ativa, isto é, para alguém ser candidato tem, no mínimo, que poder ser eleitor – ou, colocando-se de outro modo, a elegibilidade pressupõe a alistabilidade –, além de preencher outros requisitos legais. O inverso naturalmente não é verdadeiro, ou seja, embora não possa haver elegibilidade sem alistabilidade, é possível haver alistabilidade sem elegibilidade.[520]

---

[518] Geralmente os sistemas jurídicos reconhecem personalidade e capacidade de titularizar direitos e deveres para pessoas naturais ou jurídicas desde o nascimento ou a criação, respectivamente, embora a capacidade de gozo de direitos não implique necessariamente capacidade de exercício (de modo que um recém nascido ou um menor impúbere, por exemplo, embora titularize direitos, não poderá exercê-los sem a representação de seus responsáveis legais). A capacidade civil (de exercício) não se confunde com a capacidade penal (imputabilidade), podendo coincidir ou não a idade em que a pessoa torna-se civilmente responsável e penalmente imputável (geralmente em torno dos 18 ou 21 anos conforme cada sistema jurídico). A capacidade política, como o nome evidencia, habilita o cidadão ao exercício de seus direitos políticos e não se confunde com a capacidade civil ou penal, podendo a idade (e demais requisitos) para aquisição da capacidade eleitoral coincidir ou não com a da capacidade civil ou penal.

[519] A idade mínima de elegibilidade, no entanto, pode variar conforme o cargo. Confira-se o disposto no art. 14, § 3º, inciso VI, alíneas "a" a "d", da Constituição Federal de 1988.

[520] No Brasil o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios a partir dos 18 anos completos, mas é possível alistar-se como eleitor, facultativamente, o maior de 16 e

Considera-se que o sufrágio é titularizado por todos aqueles que possuem pelo menos a capacidade eleitoral ativa, que consiste na capacidade política básica de alistar-se eleitor e votar. Ao atingir a idade mínima e preencher os eventuais requisitos de alistabilidade como eleitor o cidadão passa a integrar o povo em sentido político (corpo sufragante), estando habilitado ao exercício de direitos políticos, o que se dá na maioria dos casos por meio do exercício do voto.[521]

O voto é inconfundível com o sufrágio, pois se o último consiste no direito ou a prerrogativa juridicamente reconhecida a alguém de participar da vida política da comunidade, o primeiro consiste no instrumento pelo qual normalmente o sufrágio é exercido. Ou seja, a relação entre sufrágio e voto é instrumental, este último é acessório daquele, é o meio técnico que viabiliza o exercício concreto do direito de participação política (BONAVIDES, 2009).[522]

Feitas estas observações preliminares e vistas estas distinções, cabe expor algumas das concepções doutrinárias principais vinculadas ao sufrágio e ao voto para, após, evidenciar algumas classificações relativas a

menor de 18 anos (art. 14 § 1º, inciso II, alínea "c" da Constituição). A idade mínima para concorrer a qualquer cargo eletivo é de 18 anos (para vereador, art. 14, § 3º, inciso VI, "d"). Desse modo o menor de 18 anos alistado como eleitor possui alistabilidade ou capacidade eleitoral ativa, mas não possui elegibilidade, ou capacidade eleitoral passiva.

[521] Assim, o cidadão (nacional detentor de capacidade eleitoral ativa, ao menos) poderá (ou deverá) votar (conforme o voto seja facultativo ou compulsório) em eleições e eventualmente em consultas populares, como plebiscitos e referendos. Constata-se desde logo, como ensina BONAVIDES (2009), que pode haver votação com eleição ou votação sem eleição (consultas populares).

[522] Nem sempre há precisão terminológica, contudo, sendo que por vezes a expressão sufrágio é utilizada no sentido de voto e vice-versa.

ambos. Primeiramente serão examinadas as doutrinas do sufrágio-direito e do sufrágio-função, e, após, a taxinomia do sufrágio e do voto.

Duas são as principais abordagens doutrinárias sobre o sufrágio a serem examinadas, como ensina BONAVIDES (2009), a saber, a doutrina do sufrágio-direito e a doutrina do sufrágio-função. Há um nexo entre as doutrinas do sufrágio e as doutrinas da soberania já examinadas, correspondendo a doutrina do sufrágio-direito à doutrina da soberania popular rousseauniana e a doutrina do sufrágio-função à doutrina da soberania nacional.[523]

A doutrina da soberania popular sustentada por ROUSSEAU, segundo a qual cada eleitor seria detentor de uma parcela da soberania (MALBERG, 1922), titularizada pelo povo, e defensora de uma visão forte de democracia, baseada em mandato imperativo e direito de revogação, vincula-se a teoria do sufrágio-direito (BONAVIDES, 2009). Com efeito, se cada cidadão é titular de uma fração da soberania, ele a exerce em nome próprio, como um direito subjetivo[524] que lhe é conferido pela ordem jurídica (daí o nome da doutrina).

A concepção do sufrágio como um direito subjetivo tem como desdobramentos o sufrágio universal e o voto facultativo. Com efeito, se o sufrágio é concebido como um direito subjetivo, deve abranger o maior número possível de pessoas, e fazê-lo de maneira igualitária, no sentido de

[523] Assim como existe um nexo entre as doutrinas da soberania referidas e o mandato livre (ou representativo) e mandato vinculado (ou imperativo).

[524] Direito subjetivo é uma faculdade ou capacidade conferida pelo ordenamento jurídico a um titular. Os direitos possuem como característica considerada a eles inerentes a tendência à universalidade ou isonomia, de modo que são geralmente conferidos à maioria das pessoas, distinguindo-se assim dos privilégios, que, por definição, são faculdades ou capacidades conferidas pelo ordenamento jurídico a uma minoria.

não-discriminatória e não-excludente. Portanto a concepção do sufrágio como um verdadeiro direito conduz ao conceito de sufrágio universal, analisado adiante, e é dificilmente compatível com noções correspondentes a modalidades de sufrágio restrito (excludente, discriminatório), igualmente objeto de análise a seguir.[525]

Por outro lado, os titulares de direitos subjetivos em geral normalmente possuem a faculdade de exercer seus direitos, e não a obrigação de fazê-lo, podendo deixar de exercê-los. Portanto, a teoria do sufrágio direito tenderia a conduzir, ainda, ao voto facultativo, sendo difícil conciliá-la com a ideia de voto obrigatório ou compulsório.

A doutrina da soberania nacional, ao sustentar que a soberania seria titularizada pela nação (e não pelo povo), implicava uma consequência de grande importância: os eleitores, neste contexto, não exerceriam um direito subjetivo titularizado por eles, como visto, mas desempenhariam uma função (isto é, um dever) (MALBERG, 1922). A condição de eleitor corresponderia, a partir de tal ponto de vista, a uma função que o eleitor prestaria à nação soberana, consistente em participar das eleições, votando e elegendo os integrantes de vários órgãos do Estado, por meio dos quais a nação soberana expressaria sua vontade (BONAVIDES, 2009).[526]

É da doutrina da soberania nacional (MALBERG, 1922), portanto, que decorre a doutrina do sufrágio-função, que nega tratar-se o sufrágio

[525] Ou seja, considerar o sufrágio um direito subjetivo significa sua extensão ao máximo grau possível de nacionais, excluindo-se apenas os incapazes (por motivos de idade ou outros critérios objetivos) de exercer tal direito.

[526] Como já visto, em tal ponto de vista o eleitor não possui qualquer superioridade em face dos representantes eleitos. Ao contrário. O eleitor vota e, cumprido seu dever, não mais interfere. Aos representantes eleitos, órgãos da nação, cabe expressar livremente a vontade soberana desta, através do mandato livre e irrevogável.

de um direito subjetivo, afirmando corresponder a uma função, a um dever do eleitor. Entre as consequências da adoção de tal doutrina, encontram-se o sufrágio restrito e o voto obrigatório.

Considerando-se que o eleitor estaria desempenhando uma função para a nação soberana, seria possível escolher livremente aqueles considerados mais aptos a cumprirem tal função (tal como os nobres, ou os proprietários, ou os com maior renda, ou os com maior escolaridade) (BONAVIDES, 2009). Desse modo, pela doutrina do sufrágio-função, poderiam ser livremente excluídos do sufrágio quaisquer grupos ou pessoas: mulheres, minorias étnicas, pessoas com menor escolaridade, pessoas sem propriedade ou com renda inferior a determinado patamar, e assim por diante. Ou seja, a doutrina do sufrágio-função é perfeitamente compatível com o sufrágio restrito, ou seja, aquele que exclui, discriminatoriamente, certos grupos de pessoas.

Além disso, a doutrina em exame, ao conceber o sufrágio como uma função, e não como um direito, permite que se conceba o voto como um dever, ao lado de outros, como o serviço militar obrigatório ou a obrigação de pagar tributos. Assim a doutrina do sufrágio-função tem como consequência, ainda, o voto obrigatório ou compulsório, assim entendido aquele cujo exercício não é uma faculdade do eleitor, mas um dever deste, e cujo descumprimento enseja a aplicação de sanções (como multas, suspensões de direitos e outras).

Portanto, como se percebe, conceber o sufrágio como direito subjetivo conduz ao sufrágio universal e ao voto facultativo; concebê-lo como dever, conduz ao sufrágio restrito e ao voto obrigatório, em

princípio. Deve-se ressaltar que afirmar isso não significa que haja necessariamente tal correspondência. Encontraremos numerosos sistemas políticos nos quais se afirma o sufrágio como direito e, ao mesmo tempo, se institui voto obrigatório (ou, com frequência no passado recente, instituía-se o sufrágio restrito). Também seria possível encontrar sistemas baseados no sufrágio-função que adotassem o sufrágio universal, por exemplo. O que se afirma aqui, com base em BONAVIDES (2009), é que as consequências lógicas da adoção da doutrina do sufrágio-direito, se quisermos ser consistentes, são o sufrágio universal e o voto facultativo; e que as consequências lógicas da adoção da doutrina do sufrágio-função são o sufrágio restrito e o voto obrigatório.

Exatamente por tal inconsistência existente em muitos sistemas, que reivindicam a soberania popular e o sufrágio-direito, adotam o sufrágio universal mas estabelecem um sistema de voto obrigatório (caso do Brasil, por exemplo), surgiram teorias ecléticas ou intermediárias, como as que tentam conceituar o sufrágio como um curioso "direito-dever" (um direito de exercício obrigatório). Analisadas tais questões introdutórias, cabe examinar algumas espécies ou modalidades de sufrágio e de voto.

A distinção fundamental no âmbito do sufrágio é a que se estabelece entre os sistemas de sufrágio universal e os de sufrágio restrito. O sufrágio universal, como já se pode antever, consiste em um direito de participação político amplo e não-discriminatório, conferido à maior parcela possível dos nacionais, sendo tendencialmente universal e isonômico. Isso significa que em sistemas que adotam o sufrágio universal, pessoas ou grupos são excluídos do direito de voto apenas de

acordo com critérios objetivos e não discriminatórios (BONAVIDES, 2009).

Assim este sistema comporta exclusões objetivas e isonômicas, como as baseadas no estabelecimento de uma idade mínima (em patamares razoáveis ou não excessivos, entendidos como um requisito de maturidade para o exercício consciente de direitos políticos). Tal critério é isonômico e não discriminatório, uma vez que todas as pessoas, ao atingir uma idade mínima, gozarão de direitos políticos e poderão exercê-los, desde que possuam aptidão para tanto, sejam ricas ou pobres, brancas ou negras, homens ou mulheres, nobres ou plebeus. O critério da idade mínima (desde que não excessivamente elevada)[527] não descaracteriza, portanto, o sufrágio universal.

Além do critério etário, apenas admitem-se exclusões fundadas em motivos objetivos e não discriminatórios neste sistema. Desse modo, uma condição mental que impossibilite a compreensão do exercício do voto será um motivo suficiente para excluir as pessoas em tal condição, por impossibilidade, do sufrágio, de maneira objetiva. O fundamento, no entanto, deve ser claro e não discriminatório, fundado em uma efetiva incapacidade de exercer os direitos políticos.

O sufrágio restrito, contrariamente, corresponde a um privilégio mais do que a um verdadeiro direito (que, por definição, é isonômico e não discriminatório), uma vez que a faculdade de participação na vida

[527] O estabelecimento de idade demasiadamente elevada para o exercício de direitos políticos pode ser considerado como descaracterizador do sufrágio universal, estabelecendo um sufrágio restrito etário. Nos EUA, a XXVI Emenda à Constituição norte-americana vedou o estabelecimento de exigência etária superior a 18 anos para o exercício dos direitos políticos, em 1971.

política da sociedade é restrita a determinadas pessoas. Consiste, como também já foi possível antever, na atribuição do direito de participação política a pessoas que preencham determinados requisitos, o que implica a exclusão arbitrária de grupos de pessoas que não atendam àqueles requisitos, revelando-se um sistema discriminatório e não-isonômico (GOMES, 2017).

Nas primeiras fases da democracia moderna, principalmente ao longo do século XIX, preponderaram os sistemas de sufrágio restrito, concedendo-se direitos políticos apenas a determinada parcela da população, normalmente homens brancos e proprietários ou com renda superior a um mínimo legalmente estabelecido. Excluíam-se do sufrágio, por consequência, mulheres, negros e outros grupos étnicos, os não-proprietários, entre outros.

Houve diversas modalidades de sufrágio restrito que, conjuntamente ou separadamente, existiram ao longo da história em diferentes sistemas políticos, pelo que convém conhecer algumas dessas modalidades.

Uma delas é o sufrágio censitário ou pecuniário, modalidade na qual, exigindo-se a comprovação da propriedade de bens ou de uma renda mínima (em geral elevada), excluía-se do gozo dos direitos políticos (total ou parcialmente) as parcelas mais pobres da sociedade. Funda-se, portanto, em discriminação econômica, sendo que por vezes subsistia na

forma da cobrança de um tributo como condição para o exercício dos direitos políticos (BONAVIDES, 2009).[528]

Outra modalidade de sufrágio restrito consiste no sufrágio capacitário que, estabelecendo-se como condição para o sufrágio um elevado grau de escolaridade (curso superior, em regra), excluindo-se por tal expediente a maioria da população da participação da vida política (BONAVIDES, 2009). Constata-se ainda o sufrágio racial ou étnico, por sua vez, consiste na modalidade de sufrágio restrito que exclui membros de determinadas etnias do exercício dos direitos políticos, como os negros.[529] O sufrágio de gênero, por sua vez, é aquele que exclui os membros do sexo feminino do exercício dos direitos políticos.[530]

Estes são os casos mais comuns de sufrágio restrito, mas podem ter existido ou podem existir outras modalidades. O sufrágio aristocrático, por exemplo, consiste na modalidade de sufrágio restrito que reserva os direitos políticos apenas para a nobreza, isto é, apenas para detentores de títulos nobiliárquicos – condes, barões, duques, entre outros. A rigor aqui não se tratam de verdadeiros direitos políticos, mas de verdadeiros privilégios. O sufrágio restrito religioso, por sua vez, consiste naquele que

---

528 No Brasil houve restrições ao gozo de direitos políticos baseadas na renda ou patrimônio (Constituição de 1824, art. 45, inciso IV). Certas hipóteses de sufrágio censitário mediante cobrança de tributo foram abolidas nos EUA pela XXIV Emenda à Constituição norte-americana, aprovada em 1964.

529 A exclusão dos descendentes de escravos existiu por toda parte, sendo notória nos Estados Unidos da América.

530 Esta é outra modalidade de sufrágio restrito que foi muito difundida, existindo até períodos históricos bastante recentes em alguns países. Nos EUA as restrições ao sufrágio feminino somente foram abolidas em 1920, pela XIX Emenda à Constituição norte-americana. No Reino Unido, as restrições ao sufrágio feminino foram reduzidas apenas em 1918 e eliminadas apenas em 1928.

exclui da participação política as pessoas que não participem da religião oficial do Estado, quando houver, ou a religião predominante, significando a exclusão dos direitos políticos de minorias religiosas.

Desse modo, parece ter restado evidente os elementos caracterizadores do sufrágio restrito e, consequentemente, descaracterizadores do sufrágio universal. Também o voto possui diversas variantes e modalidades que devem ser devidamente compreendidas, de modo que parece conveniente evidenciar algumas das principais classificações de tais variantes e modalidades.

Observe-se inicialmente que o voto pode ser classificado, quanto à sua compulsoriedade, em voto facultativo ou obrigatório (BONAVIDES, 2009). O último consiste no sistema em que o alistamento como eleitor e o comparecimento às urnas, por ocasião das eleições, é compulsório, ficando aqueles que atenderem os requisitos para ser eleitores sujeitos a penalidades, como multas, caso não se alistem ou votem, sem justificativa admissível. O primeiro, por sua vez, consiste no sistema em que o alistamento como eleitor ou, pelo menos, o comparecimento às urnas para votar, é faculdade do eleitor. Em tais sistemas, o eleitor pode votar ou não, sem ficar sujeito a quaisquer penalidades e sem necessidade de justificativa.[531]

Quanto à publicidade o voto pode ser classificado em público ou secreto. Público ou aberto é o sistema no qual o voto do eleitor é

[531] Há, atualmente, tanto sistemas eleitorais que adotam o voto facultativo quanto sistemas eleitorais que adotam o voto compulsório. Note-se que o voto compulsório não exclui a possibilidade de votos em branco ou nulos, apenas exclui a possibilidade de não comparecimento puro e simples às urnas, sujeitando os eleitores que assim procederem, sem justificar ausência, às sanções prescritas em lei.

conhecido por todos, ao passo que o voto secreto é aquele em que as opções do eleitor são protegidas por meios que assegurem seu sigilo – cabines individuais, cédulas idênticas e opacas, urnas invioláveis – sendo vedado a quem quer que seja conhecê-las. O voto secreto tem por objetivo proteger o eleitor, permitindo-lhe que exerça seus direitos políticos livre do destemor e da ameaça de represálias por parte de quem quer que seja, razão pela qual é o sistema maciçamente preponderante na atualidade (BONAVIDES, 2009).

Quanto à imediatidade o voto pode ser direto ou indireto. No voto direto o eleitor opta, diretamente e sem intermediários, por um dos candidatos ou partidos concorrentes a determinado cargo eletivo. No voto indireto, o eleitor não irá prover diretamente o cargo em questão por seu voto. Os eleitores normalmente votam em delegados ou representantes que farão parte de assembleias ou convenções às quais caberá eleger um dos candidatos em disputa. O eleitor não vota, portanto, diretamente, no candidato de sua preferência.[532]

Por fim, quanto à periodicidade, o voto pode ser periódico ou não-periódico. No primeiro os eleitores votarão em intervalos regulares de tempo (a cada dois ou quatro anos, por exemplo), em função da

[532] No Brasil o voto é direto para todos os cargos eletivos, salvo uma situação excepcional de eleição indireta (art. 60 § 4º inciso II da Constituição Federal de 1988). Nos EUA, o presidente da república é eleito de maneira indireta. Os eleitores elegem representantes em cada Estado, e estes formam um colégio eleitoral que elege o Presidente. Distingue-se assim o voto popular (que serve para escolher os delegados para o colégio eleitoral) do voto presidencial (que consiste no voto dos delegados para eleger o presidente). Consulte-se a Seção 1ª do art. 2º da Constituição norte-americana.

temporariedade dos mandatos.[533] No entanto, se o mandato não for temporário, o voto não será periódico, uma vez que não há periodicidade para o exercício do sufrágio e não se sabe quando haverá a próxima eleição. O voto não periódico pode ser exemplificado por monarquias eletivas, embora raras.[534]

9.5.5. Institutos de democracia semidireta[535]

Devido à relevância do tema cabe explorar com um pouco mais de atenção alguns institutos da democracia semidireta, nos limites do que permite o presente curso. Embora a democracia semidireta tenha conhecido seu apogeu na primeira metade do século XX (BONAVIDES, 2009), deixou como legado diversas instituições importantes que continuam presentes, de diferentes maneiras, nos arranjos democráticos contemporâneos. Assim, analisaremos brevemente os institutos das

533 No Brasil os mandatos eletivos, tanto para o executivo quanto para o legislativo, são em regra de 4 anos (presidente, governadores, prefeitos, deputados e vereadores). Excepcionalmente há mandatos mais longos (8 anos, no caso dos Senadores). Nos EUA os mandatos dos deputados é de 2 anos, o dos senadores, de 6 anos, o do presidente da república, 4 anos.

534 Como visto em geral as monarquias observam a hereditariedade como critério de provimento do trono. No entanto a história registra casos de monarquias eletivas, como já examinado anteriormente.

535 Observa CANOTILHO que adotam mecanismos de democracia semidireta a Suíça, a Dinamarca, a Irlanda, a França, a Áustria, a Alemanha, a Itália e a Suécia (CANOTILHO, 2003, p. 295). Destacaríamos, ainda, os Estados Unidos e Brasil, entre inúmeros outros países.

consultas populares, iniciativa e veto popular, bem como direito de revogação.[536]

Há que se observar uma mudança importante operada pela inserção de institutos de democracia semidireta nas democracias contemporâneas, a partir do final do século XIX e início do século XX, qual seja, a complementação da representação democrática formal (clássica) com a representação democrática material, na terminologia de CANOTILHO. Como ensina o autor português, a primeira corresponde à concepção clássica de representação democrática:

> "O princípio da representação, como componente do princípio democrático, assenta nos seguintes postulados: (1) exercício jurídico, constitucionalmente autorizado, de 'funções de domínio', feito em nome do povo, por órgãos de soberania do Estado; (2) derivação directa ou indirecta da legitimação de domínio do princípio da soberania popular; (3) exercício do poder com vista a prosseguir os fins ou interesses do povo. (...) Esta autorização e legitimação jurídico-formal concedida a um órgão 'governante' (delegação da vontade) para exercer o poder político designa-se representação formal." (CANOTILHO, 2003, p. 293).

Para além da representação democrática formal, CANOTILHO aponta para a existência de uma representação democrática material, que não se reduz a uma delegação de vontade, mas que faz a legitimidade do órgão representativo depender também do conteúdo de seus atos e que contempla, por isso, a concepção de representação como atuação no interesse de terceiros, disposição para responder (*responsiveness*)[537] e, ainda,

[536] Por outro lado não será possível aqui, nesta primeira edição, examinar institutos de democracia participativa, como as audiências públicas, o orçamento participativo e os conselhos populares.

[537] Isso, por sua vez, estará associado tanto à temática da responsabilidade política de órgãos e agentes públicos, especialmente detentores de mandato eletivo, como à noção

a existência de uma relação dialética entre representantes e representados (CANOTILHO, 2003, p. 294). Tal representação democrática material redundará em mecanismos ou procedimentos de democracia semidireta.

De todo modo, é preciso compreender que nos sistemas de democracia semidireta e nos posteriores por eles influenciados, ocorre uma combinação de ambos os tipos de representação, normalmente com predominância do elemento representativo formal, o mesmo valendo para institutos de democracia participativa, como ressalta PIZZORUSSO:

> "É de se observar, todavia, que os institutos de democracia direta ou de democracia participativa desempenham normalmente um papel apenas complementar àquele que é próprio dos órgãos representativos, aos quais são confiadas geralmente as tarefas de maior relevo." PIZZORUSSO, 2008, p. 195.

Serão objeto de exame a seguir, os principais institutos de democracia semidireta, a saber, as consultas populares, a iniciativa popular, o veto popular e o direito de revogação.

a) Consultas populares

As consultas populares são institutos que visam incrementar o poder decisório dos eleitores, permitindo que não apenas elejam, mas que eventualmente também decidam certas questões (BONAVIDES, 2009). Por meio das consultas populares o eleitorado é convocado às urnas para opinar favoravelmente ou contrariamente a uma proposta, normalmente

---

de *accountability*, compreendida como dever de prestar contas, informações e, eventualmente, na possibilidade de responsabilização.

um projeto de lei. Como ensina BARTHÉLEMY, referindo-se ao sistema que denomina de governo semidireto,

> "Nesse sistema, o povo pode por si mesmo praticar certos atos da vida pública. Ele não o faz por meio da reunião de todos os cidadãos em um mesmo lugar, ele o faz depositando uma cédula em uma urna, que exprime sua vontade." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 67).

Geralmente se considera que o plebiscito e o referendo[538] constituem espécies do gênero consultas populares, embora se verifique significativa imprecisão terminológica e fungibilidade entre as expressões, cujo significado varia entre autores e sistemas políticos distintos. Algumas vezes plebiscito e referendo são expressões tomadas como sinônimos, por outras vezes emprega-se a expressão latina *referendum* como significando as consultas populares em geral.[539]

---

[538] A expressão plebiscito (*plebis scitum*) nasce em Roma, correspondendo a uma lei aprovada pela assembleia dos plebeus – daí o nome (GILISSEN, 1986). Era uma espécie de lei aprovada por uma assembleia específica, portanto, mudando de sentido, posteriormente, para significar um projeto de lei (ou outra questão pública) submetida a consulta popular. Referendo igualmente vem do latim, *referendum*, cujo significado seria o de "convocar para", designando também, genericamente, a convocação do povo para deliberar sobre matéria submetida a sua apreciação.

[539] Por vezes encontra-se plebiscito como significando a realização de uma consulta popular cujo objetivo é fazer com que o povo, reunido, delegue poderes extraordinários ao chefe de Estado – presidente ou equivalente –, constituindo, neste caso, um elemento de cesarismo. Outras vezes adotam-se outros critérios para distinguir plebiscitos e referendos, como faz, por exemplo, Marcello CAETANO (2009, p. 372): "Como processo de manifestação de vontade popular existe ainda o *plebiscito* que é também a votação por todo o eleitorado de certo Estado mas para traduzir a resposta a certa ou certas perguntas formuladas pelos governantes, geralmente a respeito de transformações constitucionais. Está-se, pois, perante um processo muito semelhante ao *referendum*. A diferença é esta: o *referendum* consiste num *processo de governo constituído* e pratica-se, portanto, nos termos da Constituição incidindo sobre uma lei ou resolução já tomada e que se pretende saber se tem a aprovação popular; ao passo que o *plebiscito* é um *processo*

No Brasil tradicionalmente considera-se que o plebiscito e o referendo são espécies do gênero das consultas populares, distinguindo-se o primeiro do último especialmente em função do momento em que são realizadas as consultas (SILVA, 2011). Nesse sentido, entende-se que o plebiscito constitui uma consulta ao eleitorado feita anteriormente à tomada de uma decisão, e que o referendo consiste em uma consulta ao eleitorado feita posteriormente à tomada da decisão.[540]

Além disso, há que se observar que existem diferentes tipos de consultas populares no que diz respeito a seus vários aspectos, notadamente quanto à convocação, quanto à vinculatividade, quanto à eficácia e quanto à matéria. Assim, quanto à convocação, a consulta popular pode ser facultativa ou obrigatória (BONAVIDES, 2009). Na primeira espécie cabe à autoridade competente (geralmente o órgão legislativo ou executivo), convocar, se entender pertinente, a consulta popular para a apreciação de alguma matéria relevante. Assim,

> "O *referendum* é facultativo quando uma matéria pode ou poderia ser regulamentada pela Assembleia representativa, mas que, sob certas condições, a consulta ao povo pode ser exigida para a validade definitiva da decisão." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 71).

---

constituinte para que se apela a fim de decidir uma modificação na orientação do governo ou na Constituição."

[540] Entre os mecanismos de democracia semidireta adotados no Brasil estão os plebiscitos, referendos e a iniciativa popular, conforme estabelece o art. 14, incisos I a III da Constituição Federal de 1988. A Lei n. 9.709, de 18.11.1998 regula a matéria, adotando o critério distintivo referido (consulta prévia ou posterior) em seu art. 2º §§ 1º e 2º. O referido artigo prevê que podem ser submetidas às referidas consultas populares matérias de acentuada relevância de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Outra distinção é a autorização para a realização de referendo é da competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como a convocação de plebiscito (art. 44, inciso XV da Constituição).

No segundo caso, a realização da consulta popular é obrigatória, por ser estabelecida pela própria legislação, devendo necessariamente ser convocada.[541] Nesse sentido é o magistério de BARTHÉLEMY: "existe *referendum* obrigatório quando uma decisão não pode ser tomada senão com a aprovação do povo." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 71).

Há ainda a possibilidade de conferir-se a uma parcela do eleitorado a capacidade de provocar a convocação de uma consulta popular sobre determinado assunto, como observa CANOTILHO, mas tal arranjo é relativamente raro[542]:

> "O referendo é uma consulta feita aos eleitores sobre uma *questão* ou sobre um *texto* através de um procedimento formal regulado na lei (*procedimento referendário*). A iniciativa do referendo pode pertencer aos órgãos do Estado (governo, deputados) ou a um certo número de cidadãos (iniciativa popular)." (CANOTILHO, 2003, p. 295).

Quanto à vinculatividade, a consulta popular pode ser vinculante ou consultiva; na primeira hipótese o resultado da consulta (aprovação ou rejeição da proposta) deve ser obrigatoriamente observado pelas autoridades, ao passo que na segunda hipótese o resultado do plebiscito

---

[541] São exemplos de plebiscitos (consultas populares prévias) obrigatórios (de convocação necessária) os estabelecidos pela própria Constituição brasileira de 1988 como requisito para incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação ou formação de novos Estados federados, assim como para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Confira-se o disposto no art. 18 §§ 3º e 4º da Constituição Federal.

[542] Embora seja em parte o que ocorre em hipóteses como o veto popular e o direito de revogação, que podem ser compreendidos como consultas populares provocadas por iniciativa popular.

ou referendo não obriga os órgãos representativos, limitando-se a informar às autoridades a opinião do eleitorado sobre a matéria.[543]

Não se deve confundir o a facultatividade ou obrigatoriedade da convocação da consulta popular (plebiscito ou referendo) com a natureza vinculante ou meramente consultiva de seu resultado (vinculatividade). Assim pode haver consulta popular facultativa e consultiva, facultativa e vinculante, obrigatória e consultiva ou obrigatória e vinculante. No primeiro caso a realização da consulta é facultada e os resultados não vinculam os órgãos estatais; no segundo a convocação é facultada, mas os resultados da consulta obrigam os órgãos estatais. No terceiro caso a convocação é necessária, mas o resultado não é obrigatório. No último caso tanto a convocação é obrigatória quanto o resultado deve ser observado.[544]

Quanto à eficácia jurídica, a consulta popular pode ser constitutiva ou revogatória. Na primeira o eleitorado é convocado para se manifestar sobre a criação de direito novo, como a aprovação de uma nova lei, por exemplo. Desse modo, a eficácia da consulta popular diz respeito à constituição de novas normas. Na consulta popular revogatória, o eleitorado tem a oportunidade de se manifestar sobre a revogação total (ab-rogação) ou parcial (derrogação) de direito já em vigor.

---

[543] Note-se que na hipótese de consulta popular consultiva o efeito do referendo é praticamente o mesmo de uma pesquisa de opinião, e que o eleitor não possui poder de decisão nesse caso.

[544] É claro que alguns arranjos são pouco plausíveis, como a convocação obrigatória com efeitos meramente consultivos, não vinculantes. Mas tais arranjos, embora incomuns, são possíveis. Note-se, ainda, que o maior poder de decisão popular se encontra presente na consulta popular obrigatória (quanto à convocação) e vinculante (quanto ao resultado), e o menor poder de decisão popular se encontra presente na consulta facultativa (quanto à convocação) e consultiva (quanto ao resultado).

Quanto à matéria, por sua vez, a consulta popular pode ser constitucional ou legislativa. No primeiro caso o eleitorado manifesta-se sobre a aprovação de uma nova constituição, de uma reforma ou emenda constitucional, ou sobre a convocação de uma assembleia ou convenção constituinte. No segundo caso, a manifestação popular diz respeito a normas infraconstitucionais, normalmente leis. Assim, como ensina CAETANO,

> "No caso do *referendum legislativo*, a assembleia política discute e vota um projecto de lei mas, uma vez concluída a elaboração parlamentar, o projecto é, automaticamente ou por iniciativa de outro órgão representativo, submetido à aprovação do eleitorado e só quando reúna a maioria dos votos expressos será promulgada como lei." (CAETANO, 2009, p. 371).

Percebe-se que as consultas populares podem ser interessantes mecanismos de incremento da participação popular nas democracias contemporâneas. Nota-se, no entanto, que o grau desse incremento variará bastante conforme o tipo de consultas populares admitidas no sistema (se constitucionais e legislativas ou apenas legislativas, se de convocação obrigatória ou facultativa, se dotada de efeitos vinculantes ou meramente opinativos, especialmente).

De todo modo existem alguns limites a tais institutos, pois não apenas nos casos de consulta popular facultativa (quanto à convocação) haverá uma tendência dos órgãos governamentais em convocar as consultas apenas quando considerarem conveniente, como é possível direcionar, em parte, o resultado das consultas populares, dependendo das

alternativas submetidas aos eleitores e à forma como as questões são elaboradas (BONAVIDES, 2009).[545]

b) Iniciativa popular

Como já mencionado anteriormente a iniciativa popular consiste na prerrogativa conferida a uma parcela do eleitorado de propor um projeto de lei à apreciação do Poder Legislativo (BARTHÉLEMY, 1932). Tal proposta legislativa de origem popular é de recebimento e apreciação obrigatórios pelos órgãos do legislativo caso estejam preenchidos todos os requisitos constitucionais e/ou legais estabelecidos.

Nos sistemas que adotam iniciativa popular, a legislação estabelece os requisitos mínimos a serem preenchidos pela proposta, normalmente que o projeto seja subscrito por uma parcela do eleitorado (variável, que pode ser 1%, 5% ou 10% dos eleitores inscritos na circunscrição eleitoral em questão[546], por exemplo) e outras formalidades.[547]

---

[545] Imagine-se uma consulta popular sobre a legalização do aborto. Questionar se o eleitorado é "favorável à liberdade da gestante de decidir sobre a continuidade da gestação" pode ter efeitos diferentes de questionar se o eleitorado é "favorável à interrupção da vida do feto". Além disso, sempre as respostas estarão condicionadas a uma alternativa (sim ou não), não existindo a possibilidade de o eleitor apontar uma terceira opção se não estiver presente na cédula, como aponto BONAVIDES (2009).

[546] Em sistemas federais ou assemelhados (Estado unitário regional, por exemplo) poderá haver proposta de iniciativa popular municipal, estadual (ou regional) e federal (ou nacional), conforme as peculiaridades de cada sistema. É intuitivo que para iniciativa popular municipal a proposta deverá ser subscrita por uma parcela dos eleitores domiciliados no município; na iniciativa popular estadual (ou regional), dos eleitores domiciliados no Estado ou região; e, finalmente, na iniciativa popular federal (ou nacional), de todos os eleitores.

[547] No Brasil, por exemplo, a Constituição federal condiciona a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular municipal à manifestação favorável ou apoio ao projeto por

Apresentado o projeto de lei de iniciativa popular ao Poder Legislativo em conformidade com o estabelecido pela legislação ou pela constituição, tal Poder é obrigado a recebê-lo e processá-lo como qualquer outro projeto de lei de iniciativa de parlamentares e outras autoridades, mas não a aprová-lo (BONAVIDES, 2009). Ou seja, a iniciativa popular mune o povo da capacidade de propositura de projetos de lei, mas não da capacidade de aprová-los definitivamente – e, caso o fizesse, seria quase que um processo legislativo direto, que normalmente não existe nas democracias modernas.

Assim mesmo sendo projeto de lei de iniciativa popular pode o Legislativo aprová-lo, emendá-lo, apresentar substitutivos ou mesmo rejeitá-lo, de modo geral. É evidente que a rejeição de projetos de lei de iniciativa popular pode ser difícil, por seu custo eleitoral, mas normalmente é possível juridicamente.[548]

---

no mínimo 5% do eleitorado do município, cidades ou bairros em questão (art. 29, inciso XIII). No caso da iniciativa popular federal, exige-se a subscrição do projeto por pelo menos um por cento do eleitorado nacional, abrangendo pelo menos 5 Estados da federação, entre outros requisitos (art. 61 § 2º). A iniciativa popular estadual teve sua regulamentação deixada para o legislador estadual (art. 27 § 4º da Constituição Federal). Supressão do sufrágio censitário.

[548] A discussão sobre os limites de alteração de um projeto de lei de iniciativa popular pelo legislativo veio à tona recentemente no Supremo Tribunal Federal, em importante caso no qual as alterações no projeto realizadas pelo legislativo foram consideradas como tendo chegado a desfigurar completamente a proposta original (MS n. 34530, tendo por objeto o Projeto de Lei de iniciativa popular n. 4.803/2016). Há diversos pormenores envolvendo o caso em questão, que vão além da mera possibilidade de alteração da proposta de iniciativa popular. A questão é controvertida, e não é o caso de abordá-la aqui. Insiste-se que, em sede de Teoria Geral, devemos nos ater ao fato de que comumente considera-se, nos diversos sistemas jurídicos que contemplam a iniciativa popular, que o legislativo pode alterar, substituir ou mesmo rejeitar a proposta (interpretação condizente com a democracia representativa e com o processo legislativo indireto correspondente).

Deve-se observar, adicionalmente, que, quanto à matéria, existem sistemas políticos que admitem a iniciativa popular de lei e de emendas à constituição e sistemas que a admitem apenas a iniciativa popular de lei, mas não à de emendas à constituição (BONAVIDES, 2009). No primeiro caso é concedida a parcela do eleitorado a faculdade de propor projetos de leis infraconstitucionais para apreciação do Poder Legislativo; no segundo, é concedida a parcela do eleitorado a prerrogativa de propor propostas de modificação do texto constitucional (BONAVIDES, 2009). Assim ensina também CANOTILHO:

> "A iniciativa popular é um procedimento democrático que consiste em facultar ao povo (a uma percentagem de eleitores ou a um certo número de eleitores) a iniciativa de uma proposta tendente à adopção de uma norma constitucional ou legislativa. Através da iniciativa popular, os cidadãos podem: (1) ou pedir à assembleia legislativa a edição de uma lei sobre determinada matéria; (2) ou apresentar um projecto de lei completamente redigido (*iniciativa formulada*). Trata-se, pois, de promoção 'da actividade legislativa' (*law promoting*). A iniciativa popular pode também dirigir-se a uma *decisão* quanto a determinada questão. A *decisão popular* é, precisamente, a decisão vinculativa do povo quanto ao projecto ou questão objecto de iniciativa popular." (CANOTILHO, 2003, p. 295).

Naturalmente a adoção de iniciativa popular mais abrangente (leis e emendas à constituição) é mais democrática, mas pode ostentar custos em termos de estabilidade constitucional, pois facilita as propostas de alteração da constituição e, inversamente, a iniciativa popular menos abrangente (leis, apenas), prestigia a estabilidade constitucional, mas o faz ao custo de um incremento importante de democraticidade no sistema. É a clássica situação na qual se devem fazer opções difíceis ao delinear os traços do sistema constitucional e político.

c) Veto popular

Como ensina BARTHÉLEMY, a consulta popular é denominada de veto quando "o povo se opõe à entrada em vigor de uma lei, antes que ela seja aprovada." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 71). De acordo com BONAVIDES (2009), se a iniciativa popular consiste na atribuição da faculdade de estatuir ao povo, o veto popular consiste na atribuição da faculdade de impedir ao mesmo. Por meio deste instituto de democracia semidireta confere-se ao povo a prerrogativa de opor-se à entrada em vigor de lei aprovada pelos órgãos do Poder Legislativo. Assim, como registra CANOTILHO,

> "O veto [popular] é instrumento político que permite aos cidadãos exigir que uma determinada lei seja submetida a voto popular. Se esta votação conduzir à rejeição do acto legislativo este deverá ser considerado como nunca tendo existido no ordenamento jurídico. A iniciativa dos cidadãos assume-se como actividade de controlo legislativo (*law- controlling*)." (CANOTILHO, 2003, p. 295).

Normalmente existe um prazo dentro do qual uma parcela do eleitorado (um número ou percentual de eleitores) pode requerer ao legislativo a realização de uma consulta popular sobre a entrada (ou manutenção) em vigor da nova legislação (CAETANO, 2009). Preenchidos os requisitos legais, a consulta popular deve ser convocada

pelo órgão competente e, caso o resultado da consulta popular seja negativo, a legislação não pode entrar ou permanecer em vigor.[549]

Em alguns casos a proposta de veto popular pode ser guarnecida de efeito suspensivo, ou seja, sua propositura conforme tem o poder de suspender a legislação que é objeto da proposta até a realização da consulta popular. Neste caso, evidentemente há que existir prazo razoável dentro do qual deve ser realizada a consulta, para evitar o prolongamento de uma situação de insegurança jurídica sobre a entrada em vigor ou não da lei em questão. Ensina Marcello CAETANO que

> "O *veto popular* consiste, em última análise, num *referendum facultativo*. A lei é aprovada pela assembleia política e será promulgada desde que, dentro do prazo estabelecido pela Constituição, não seja requerida a sua submissão a *referendum* por certo número (em geral elevado) de cidadãos eleitores. O veto popular pode também assumir a forma de *veto resolutivo*, a que se chama normalmente *referendum revogatório:* a lei, aprovada pelos órgãos representativos, entra em vigor, mas pode ser revogada se assim for decidido pelo povo, a requerimento de um certo número de cidadãos ou de órgãos autárquicos" (CAETANO, 2009, pp. 371-372).

O número elevado de eleitores normalmente exigido pretende ser uma garantia contra propostas temerárias, tendendo a fazer prosperar apenas as propostas de veto que tenham efetiva importância, demonstrada pelo apoio popular significativo. Os prazos relativamente curtos também

[549] Na hipótese da eficácia do veto popular ser a retirada do vigor da lei (e não impedir sua entrada em vigor) o mesmo corresponde ao que CAETANO (2009) denomina referendo revogatório ou veto popular resolutivo (que não se confundem com o direito de revogação, examinado adiante, que tem por objeto a manutenção ou o afastamento de um titular do cargo público por ele detido). Na hipótese de veto popular impeditivo da entrada da lei em vigor teríamos um veto popular suspensivo.

são importantes para evitar o prolongamento de uma situação de insegurança jurídica sobre as leis aprovadas pelo legislativo.

Efetivamente o veto popular acaba por se traduzir em um referendo facultativo, como aponta o jurista lusitano, visto que a convocação é facultativa (não necessária, não estabelecida automaticamente pela constituição ou pela lei)[550] a critério de certa parcela do eleitorado, e dado que seu resultado é a realização de uma consulta popular sobre ato legislativo pronto e acabado.

Entre os institutos de democracia semidireta, o veto popular, conjuntamente com o direito de revogação, é de ocorrência rara, comparativamente à iniciativa e às consultas populares. A maioria dos sistemas contempla os últimos institutos, mas não os primeiros, como é o caso do Brasil[551], apesar de ter havido propostas no sentido de sua adoção.

Note-se que tanto o veto executivo quanto o veto popular consistem na capacidade de impedir que um projeto de lei aprovado pelo executivo entre em vigor (ou permaneça em vigor). A diferença fundamental é que o veto executivo é aquele conferido ao chefe do Poder Executivo, e o veto popular é aquele conferido ao povo. Outra diferença, porém, também é fundamental: o veto executivo geralmente é relativo (ZIPPELIUS, 1985), o que significa que pode ser superado, ou seja, que

---

[550] Importante entender essa afirmação corretamente. O veto popular regularmente proposto deflagra uma consulta popular sobre lei aprovada pelo legislativo. É facultativo porque pode ocorrer ou não, conforme haja ou não sua proposta por parte do eleitorado no prazo legal. Mas uma vez proposto regularmente, a realização da consulta pelos órgãos competentes é obrigatória (caso contrário seria mero direito de petição do eleitorado, apelando á discricionaridade dos referidos órgãos).

[551] Consultem-se o art. 14, incisos I a III da Constituição e a Lei n. 9.709/98, especialmente os artigos 1º, 13 e 14.

apesar do veto, a lei pode entrar em vigor se o parlamento desejar ("derrubando" o veto, normalmente por maioria qualificada). O veto popular, contrariamente, em geral é absoluto ou peremptório, não podendo ser superado nem por maioria qualificada, por se tratar de manifestação direta do eleitorado.

Outra diferença importante consiste no fato de que o veto executivo é intensamente difundido, verificando-se principalmente em sistemas de governo presidencialistas e semipresidencialistas; o veto popular é de ocorrência rara, como já mencionado.

d) Direito de revogação

O direito de revogação constitui um interessante instituto de democracia semidireta. Consiste na atribuição ao povo da faculdade de retirar uma autoridade do cargo por ela ocupado, normalmente eletivo; ou seja, consiste na capacidade conferida ao eleitorado de retirar o mandato de um representante eleito antes de seu término, podendo eventualmente ser manejado contra outras autoridades detentoras de cargos não eletivos (normalmente funcionários nomeados). No mundo de língua inglesa normalmente é conhecido pela denominação de *recall* (revogação); em países de língua neolatina a denominação varia, havendo quem fale em plebiscito (ou consulta popular) destituinte ou revocatória, ou ainda voto destituinte ou revocatório (SOUZA; VIEIRA, 2014). Como ensina BARTHÉLEMY,

> "Em Estados particulares, cujo conjunto forma os Estados Unidos, ocorre também muito frequentemente que os eleitos possam ser destituídos pelos eleitores. É o "*Recall*". A reunião de certo número de assinaturas contra um eleito tem por efeito provocar um período eleitoral, no curso do qual os eleitos visados podem ser candidatos, mas no qual eles também podem acabar não sendo reeleitos. Essa instituição foi levada bem longe. Onde os juízes são eleitos, por vezes eles podem ser destituídos desse modo, por exemplo. Existe, por outro lado, uma garantia contra o abuso. Aqueles que tomam a iniciativa de destituir os eleitos devem comprometer-se, em caso de insucesso, ou seja, no caso dos eleitos atacados virem a ser reeleitos, a pagar os custos da eleição." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 62).

Nos raros sistemas que o adotam, atribui-se a uma parcela variável do eleitorado (5% ou 10%, por exemplo) a capacidade de requerer a realização de uma consulta popular sobre a permanência ou afastamento de um titular do cargo público por ele ocupado. Caso estejam cumpridos os requisitos legais, a consulta popular é realizada, mantendo-se ou retirando-se a autoridade ou o representante eleito de seu cargo (antes do término do mandato, se houver) conforme o seu resultado (BONAVIDES, 2009).[552]

O instituto é encontrado em alguns países, como nos Estados Unidos da América e na Suíça (BONAVIDES, 2009), sendo comum sua presença em Estados socialistas, tendo em vista a rejeição dos institutos de democracia representativa (MIRANDA, 2004). Era instituto de utilização frequente na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, notadamente (CAPPELLETTI, 1989). Nos EUA é adotado principalmente em nível estadual e municipal, em Estados como a

[552] Registram-se casos de direito de revogação de deputados, senadores, governadores, prefeitos e juízes, estaduais, locais ou, com menor frequência, federais (SOUZA; VIEIRA, 2014).

Califórnia, o Arizona e o Óregon (DODD, 1911)[553]; na Suíça, também em nível estadual (cantonal).[554]

É comum a exigência de prestação de uma caução (garantia real, em dinheiro ou bens) por parte dos proponentes da revogação, para custear as despesas com a consulta popular, caso a autoridade não seja afastada pelo eleitorado. É comum, ainda, permitir-se que a autoridade possa manifestar-se no verso da cédula – uma espécie de defesa –, bem como a realização de uma eleição simultânea do substituto, para o caso de ser aprovada a revogação (BONAVIDES, 2009).[555]

É um instituto interessante, pois tanto a provocação da revogação quanto a decisão são tomadas pelo povo, no caso da propositura uma parcela deste, no caso da decisão, por todo o eleitorado. Note-se que este instituto é inconfundível com o *impeachment*, pois ambos diferem

---

553 Nos Estados Unidos, juízes federais estão sujeitos apenas a *impeachment*, mas juízes estaduais com frequência estão entre as autoridades políticas sujeitas a *recall*. Embora a ocorrência seja relativamente rara, em 2018 um juiz do condado de Santa Clara, na Califórnia, foi destituído por *recall*. Na Constituição vigente da Califórnia a matéria é tratada no artigo 2º, relativo ao voto, à iniciativa popular, ao referendo e ao *recall*, seção 13 e seguintes. Na Constituição do Oregon, o instituto encontra-se previsto no artigo II, dedicado ao sufrágio e às eleições, Seção 18, itens 1 a 8. Na Constituição do Arizona, finalmente, encontra-se previsto no artigo 8º, primeira parte, seções 1 a 6 – a segunda parte regula o *impeachment*. No Arizona são passíveis de sofrer *recall* tanto detentores de mandato eletivo quanto de cargos providos por nomeação (art. 8º, Seção 1, da Constituição daquele Estado norte-americano). Em 2003 o Governador da Califórnia foi destituído pela população por meio de um *recall*.

554 Um dos cantões (Estados) suíços a prever o direito de revogação é Ticino (VERGOTTINI, 2004).

555 Notam-se dois modelos sob os quais o direito de revogação opera, a saber, um verdadeiro plebiscito destituinte ou revogatório do mandato ou da investidura do titular, ou uma antecipação de eleição, pois muitas vezes é realizada uma eleição simultânea à consulta sobre a revogação ou até mesmo apenas a eleição, sem que haja na cédula pergunta sobre a revogação do mandato, constando a autoridade normalmente entre os candidatos.

sensivelmente em diversos aspectos (tanto que podem coexistir). Note-se que diversamente do *impeachment*, no caso do direito de revogação não é imputar à autoridade o cometimento de alguma infração político-administrativa ("crime de responsabilidade"), bem como a inexistência de procedimentos de tipo judicial e de ampla defesa e contraditório, entre outros aspectos. Além disso, no *impeachment* a acusação é feita por qualquer cidadão, normalmente, e deve ser admitida ou processada pelos órgãos representativos ou judiciais, ao passo que na consulta popular destituinte, a decisão final cabe ao eleitorado.

Assim, a responsabilidade política[556] é aberta, não existindo espaço para o princípio da tipicidade. Basta existir um fato, afeto à sua vida pública ou privada, que cause descontentamento ou perda da confiança do eleitorado, ou entendimento de que a pessoa não possui idoneidade para permanecer no cargo que ocupa.

Observe-se, ainda, que embora se possibilite certo tipo de "defesa" na cédula, como dito, o processo é inteiramente político, sem as características judicialiformes típicas de institutos como o *impeachment*.

Nos Estados Unidos da América o instituto da revogação denomina-se *recall*. Na Suíça denomina-se *Abberufungsrecht*[557] (BONAVIDES, 2009).

---

556 CAPPELLETTI (1989) considera que o *recall* constituiria uma espécie peculiar de responsabilidade, que denomina de responsabilidade social ou político-social, na medida em que a manutenção do titular em seu cargo depende da confiança dos eleitores. De todo modo, a natureza da responsabilidade contemplada pelo instituto é claramente política, e não jurídica, pois independente até mesmo da alegação de qualquer ilícito e de quaisquer garantias, formalidades ou procedimentos de tipo judicial.

557 Ensina BARTHÉLEMY que como aplicação concreta da teoria do mandato imperativo, fiduciário ou contratual, decorre o instituto do *Abberufungsrecht*, semelhante

> "A democracia pode ser entendida fundamentalmente como forma ou técnica processual de selecção e destituição pacífica de dirigentes. A fórmula de Popper é a expressão mais sugestiva deste modo de conceber o princípio democrático: 'A democracia nunca foi a soberania do povo, não o pode ser, não o deve ser'. A justificação da democracia em termos negativos e basicamente procedimentais pretende por em relevo que a essência da democracia consiste na estruturação de mecanismos de selecção dos governantes e, concomitantemente, de mecanismos de limitação prática do poder, visando criar, desenvolver e proteger *instituições* políticas adequadas e eficazes para um governo sem as tentações da tirania. As modalidades de 'destituição' dos dirigentes e de 'revogação' de mandatos e cargos políticos assumem aqui um papel constitutivo e organizador da ordem constitucional democrática. Tão ou mais importantes que os *procedimentos eleitorais justificadores* são os *procedimentos eleitorais deslegitimadores* tendentes a possibilitar o afastamento dos titulares de cargos políticos (*impeachment, recall,* responsabilidade política, destituição, moção de censura)". (CANOTILHO, 2003, pp. 291-292).

Embora não constitua um instituto baseado em responsabilidade político-jurídica e nem adote procedimentos judicialiformes, o direito de revogação é de ocorrência excepcional, sendo adotado por poucos sistemas políticos (até em decorrência da adoção da democracia representativa que, como visto, baseia-se no mandato livre e irrevogável).[558] Além disso, mesmo nos sistemas que o contemplam,

---

ao *recall* norte-americano, mas de caráter coletivo: "Essa revogação por aplicação da teoria do mandato existe em algumas práticas constitucionais, notadamente na Suíça, em Berna, em Schaffouse, onde o conjunto dos eleitores pode sempre destituir uma assembleia. Basta reunir certo número de assinaturas para que a assembleia eleita seja dissolvida em seu conjunto." (BARTHÉLEMY, 1932, p. 62).

[558] No Brasil, a adoção do *recall* foi discutida na Assembleia Constituinte de 1986-1988 e também foi proposta, em mais de uma ocasião, por Propostas de Emenda à Constituição. O instituto chegou a existir em nosso sistema, em nível estadual, tendo sido previsto na Constituição do Estado de Goiás de 1891 (art. 56), nas constituições do Estado do Rio Grande do Sul e do Estado de São Paulo, ambas de 1891, (arts. 39 e 6º § 3º, respectivamente) e, ainda, nas Constituições do Estado de Santa Catarina de 1892 (art. 14) e de 1895, embora nunca tenha sido utilizado (SOUZA; VIEIRA, 2014).

constata-se normalmente ser de raro exercício e de êxito ainda mais raro (CAPPELLETTI, 1989; MCLEAN; MCMILLAN, 2003).

Embora seja um instituto bastante interessante, na medida em que parece ser capaz de fornecer um meio de controle do eleitorado sobre os eleitos mais eficaz do que a mera existência de eleições periódicas, naturalmente o direito de revogação possui custos (SOUZA; VIEIRA, 2014), podendo gerar instabilidade e problemas, como ser utilizado como "terceiro turno", por inconformismo dos derrotados na eleição, ou, ainda, por poder provocar as "revoltas dos vices", quando a destituição do titular não implicar nova eleição, mas sua sucessão pelo vice.

Para diminuir também os riscos decorrentes de eventual utilização temerária e frequente do instituto, a tendência nos sistemas que o adotam é estabelecer uma série de mecanismos de racionalização, de modo semelhante ao que se verificou ao examinar o parlamentarismo frenado ou racionalizado. Além da exigência de caução, e de um número elevado de assinaturas[559] para recebimento e processamento da proposta de revogação, como, por exemplo, limitar a possibilidade de novas propostas antes de decorrido um prazo mínimo da proposta anterior (DODD, 1911).

[559] Embora o número de apoios de eleitores exigido para a tramitação da proposta seja bastante variável, constatando-se percentuais que vão de 10% (Equador) a 40% (Colômbia) dos eleitores ou votantes nas últimas eleições, passando 12% (Califórnia), 15% (Bolívia) e 20% (Venezuela) (SOUZA; VIEIRA, 2014).

CAPÍTULO 10

SISTEMAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS

10.1. Sistemas eleitorais

O sistema eleitoral constitui elemento de grande relevância para a compreensão da democracia representativa, por exercer influência direta sobre o modo como a representação política concretamente se dará. Aspecto essencial conexo a este é o dos sistemas partidários, igualmente crítico para a operação das instituições democráticas, de modo que ambos serão aqui examinados.

A abordagem deste tópico será a seguinte: primeiramente examinaremos três tipos principais de sistemas eleitorais (majoritário, proporcional e misto). Após, a perspectiva será ampliada e detalhada, fazendo-se uma breve panorâmica que cobre os sistemas eleitorais existentes de maneira mais ampla, examinando-se nove tipos de sistemas eleitorais. Por fim, serão examinados os sistemas partidários em seus aspectos principais e a relação existente entre sistemas eleitorais e sistemas partidários.

Os sistemas eleitorais poderiam ser definidos como conjuntos de instituições que visam possibilitar a representação política, contemplando diversas técnicas, como votações, eleições, apurações e outros procedimentos (GOMES, 2017). A democracia moderna, diversamente da democracia existente na Antiguidade, é baseada em eleições, e não em outros critérios, como o sorteio, sendo inclusive denominada por alguns de democracia representativa eleitoral (VAN REYBROUCK, 2016)[560], o que ressalta a importância do tema em estudo.

Os sistemas eleitorais encontram-se estruturados em torno dos princípios, regras e critérios informativos das eleições e dos procedimentos a elas ligados, como o alistamento eleitoral. O aspecto fundamental dos sistemas eleitorais é aquele que diz respeito à própria estrutura das eleições e os critérios de atribuição dos mandatos eletivos (maioria simples, maioria absoluta, proporcionalidade, entre outros aspectos).

Muitos autores fazem referência a três sistemas eleitorais distintos, a saber, o sistema majoritário, o sistema proporcional e o sistema distrital. O sistema eleitoral conheceria algumas variantes (como o sistema majoritário de um ou dois turnos) assim como o distrital (sistema distrital puro ou misto) (BONAVIDES, 2009).

Aqui adotaremos outra classificação, que contempla o sistema majoritário, o sistema proporcional e os denominados sistemas mistos

[560] Por oposição exatamente à democracia representativa aleatória, baseada em sorteios, identificada pelo autor não apenas em democracias da Antiguidade, mas também em alguns reinos, repúblicas ou cidades da Idade Média e do Renascimento, como Veneza, Florença e Aragão.

(GOMES, 2017), por considerarmos o sistema distrital puro uma espécie integrante do sistema majoritário, e o distrital misto o tipo principal dos sistemas mistos. Assim, na classificação aqui adotada, o sistema majoritário compreenderá tanto as variantes tradicionais (um ou dois turnos), normalmente utilizadas para eleições no âmbito do poder executivo e para órgãos unipessoais, quanto o sistema distrital puro, utilizado para as eleições no âmbito do poder legislativo e para órgãos colegiados. Os sistemas ecléticos ou mistos traduzir-se-ão no sistema distrital misto.

Antes de explicar o sistema majoritário, convém fazer alguns comentários preliminares sobre a questão. Primeiramente deve-se ter em mente que, para o provimento de cargos eletivos monocráticos ou unipessoais (isto é, com titular único), somente é possível utilizar o critério majoritário. Isto é, se o cargo possui um único titular, necessariamente terá de ser eleito um dos candidatos que obtiver a maioria (absoluta ou relativa) dos votos em uma eleição. Não será possível – por força do caráter unipessoal do cargo – representar nele os vários partidos concorrentes e as correntes de opinião que os apóiam (BONAVIDES, 2009).[561]

Assim a representação proporcional fica limitada a órgãos colegiados, ou seja, compostos por diversos titulares – assembleias, câmaras, conselhos, diretórios ou dietas, por exemplo. Nela busca-se garantir uma proporção entre o número de votos obtidos e o número de

[561] Para que tal fosse possível, impõe-se a adoção de algum tipo de executivo colegiado, como no sistema diretorial, de ocorrência rara.

representantes eleitos (quanto mais votos, mais mandatos) (GOMES, 2017), de forma que sua aplicação evidentemente não é possível senão para órgãos compostos por diversos titulares ou membros (deputados, representantes, conselheiros, vereadores e outros).

Há que se observar, por outro lado, que órgãos colegiados eletivos poderão ser providos seja pela representação majoritária, seja pela representação proporcional. Assim nada impede que em uma eleição para um órgão colegiado estabeleça-se que o partido que obtiver maioria dos votos tenha para si todos os mandatos ou cadeiras. Outra possibilidade que ilustra a hipótese consiste na adoção de uma variante do sistema majoritário, como o sistema distrital puro (o qual divide o território eleitoral[562] em distritos e realiza eleições majoritárias em cada um deles, como se verá). Nesse caso, embora o órgão seja colegiado, o critério predominante no provimento de seus cargos será majoritário, e não proporcional.

[562] Utiliza-se aqui a expressão território eleitoral como designação genérica de uma parcela territorial (que pode coincidir com a totalidade do território nacional ou corresponder a uma fração maior ou menor desta) considerada para fins eleitorais. Os territórios eleitorais podem assim corresponder ao território nacional ou a espaços geográficos menores, que podem ser coincidentes ou não com a divisão política ou administrativa do território (Estados, províncias, municípios). A expressão circunscrição eleitoral normalmente designa um território eleitoral para fins de eleição com representação proporcional. Assim, para a eleição de vereadores ou deputados no Brasil, o município ou o Estado são circunscrições eleitorais. A expressão distrito eleitoral designa um território eleitoral para fins de representação majoritária. Assim, nos EUA ou Alemanha, por exemplo, diversas parcelas do território são distritos eleitorais. (SILVA, 2011). Mas a terminologia revela-se vacilante.

Em resumo: cargos eletivos unipessoais não podem ser eleitos pelo sistema proporcional, mas órgãos colegiados podem ser eleitos tanto pelo sistema majoritário quanto pelo sistema proporcional.[563]

10.1.1. Sistema majoritário

O sistema majoritário consiste naquele sistema eleitoral estruturado preponderantemente na representação política da maioria, traduzindo, normalmente, uma concepção mais competitiva do que cooperativa da democracia (LIJPHART, 2008). A concepção básica é de que a maioria deve exercer o poder e a minoria deve fazer oposição, não sendo a última incorporada ao governo (em sentido amplo). Assim, enquadram-se como sistemas majoritários aqueles em que o partido ou coligação que obtiverem maioria dos votos na eleição obtenham a totalidade da representação no território eleitoral ou uma porção desproporcionalmente maior da representação (BONAVIDES, 2009).[564] Nesse mesmo sentido é a lição de BARACHO:

---

563 Além dessa distinção, há outra apontada por BONAVIDES (2009): o critério majoritário é um critério passível de ser adotado tanto para eleição quanto para decisão; o critério proporcional somente é passível de adoção para eleição, mas não para decisão. Assim veremos o critério majoritário adotado em eleições bem como em consultas populares (plebiscitos e referendos), por exemplo, mas o critério proporcional será encontrado apenas em eleições de órgãos colegiados. Como se vê, o critério majoritário é mais abrangente, ao contemplar eleições e decisões, e contemplar órgãos unipessoais ou colegiados (geralmente executivo e legislativo, respectivamente), ao passo que o critério proporcional é menos abrangente, ao contemplar apenas eleições de órgãos colegiados.

564 Há critérios adicionais para identificar sistemas majoritários, embora secundários, como, por exemplo, o tamanho das sobras ou restos, isto é, de votos não utilizados (se entre os candidatos A e B ganha B, os eleitores de A têm a sensação de que "perderam" seus votos, pois seu candidato não foi eleito, e podem não se sentir representados pelo

> "O princípio majoritário supõe a atribuição da totalidade dos cargos de uma circunscrição eleitoral ao Partido que conseguiu maior número de votos. Já a representação proporcional determina a cada Partido um número de representantes que guarda relação com os votos que conseguiram." (BARACHO, 1979, p. 147).

No mesmo sentido ensina BONNARD que o sistema majoritário "(...) consiste em serem declarados eleitos os candidatos que tenham obtido, na circunscrição, a maioria absoluta ou relativa dos votos. (BONNARD, 1944, p. 49).

No caso de eleição visando o provimento de cargos unipessoais, como os de prefeito, governador e presidente, por exemplo, será utilizado, portanto, o sistema majoritário, em alguma de suas variantes, sendo eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos. No que diz respeito à eleição de órgãos com um único titular, o sistema majoritário apresenta duas variantes, a saber, o sistema majoritário de um turno (anglo-americano)[565] e o sistema majoritário de dois turnos (franco-alemão) (BONAVIDES, 2009).

No sistema majoritário de um turno, considera-se eleito o candidato a um cargo unipessoal que obtiver, em um único turno de votação,

---

candidato rival (BONAVIDES, 2009). Os sistemas majoritários costumam ser pouco proporcionais (ou seja, não há uma relação elevada de congruência entre votos e mandatos obtidos, que até pode se dar, mas apenas fortuitamente) e ter níveis elevados de restos ou sobras de votos. Isso ficará mais claro adiante.

[565] Esse sistema também é chamado de *First-past-the-post* (GOMES, 2017), ou seja, é um sistema no qual alguns ganham e outros perdem, como se verá adiante. É evidente a inspiração competitiva e a ideia de governo da maioria que o inspiram.

maioria simples ou relativa[566] de votos (ou seja, mesmo que a maioria de votos seja inferior a 50% dos votos válidos). Assim, se houver 5 candidatos (A, B, C, D e E) e estes candidatos obtiverem, hipoteticamente, 40% dos votos (A), 30% dos votos (B), 15% dos votos (C), 10% dos votos (D) e 5% dos votos (E), estará eleito desde logo o candidato A, com 40% dos votos. Como se vê é um sistema simples, e de apuração igualmente simples, embora tenha alguns problemas (como o tamanho exageradamente elevado das sobras e os impactos negativos no eleitorado).

Note-se que no exemplo acima embora o candidato A tenha, isoladamente, mais votos do que qualquer outro candidato com o qual concorreu naquele pleito, ele não possui maioria absoluta (mais de 50%) dos votos válidos[567] na eleição. Aliás, as votações dos demais candidatos somadas (60%) superam sua votação, o que pode ser bastante inconveniente (pois a legitimidade democrática de um candidato eleito por pequena maioria ou com a maioria dos votos válidos dados contra si é frágil, como aponta BONAVIDES (2009), bem como a do próprio sistema político).

O sistema majoritário de dois turnos é concebido para lidar com tal fragilidade, permitindo, entre outras coisas, aumentar a votação do

[566] Maioria simples ou relativa é a maioria inferior a 50%. Exemplificativamente: se em uma eleição entre três candidatos o candidato A obtém 40% dos votos, o candidato B obtém 35% dos votos e o candidato C obtém 25% dos votos, diz-se que o candidato A obteve maioria relativa de votos (que pode ou não ser suficiente à sua eleição, conforme a variante do sistema majoritário, que será estudada logo a seguir). No exemplo, nenhum candidato atingiu maioria absoluta de votos, ou seja, mais da metade.

[567] Votos válidos pode ser um conceito variável. No Brasil compreende todos os votos dados em uma eleição, exceto brancos e nulos (GOMES, 2017).

candidato eleito e, com isso, sua legitimidade democrática. Em tal sistema, considera-se eleito o candidato que obtiver maioria absoluta[568] (mais de 50%) dos votos válidos em primeiro turno de votação. Caso isso não ocorra, realiza-se um segundo turno de votação, normalmente (mas não necessariamente) entre os dois candidatos mais votados no primeiro turno, de modo a ampliar a margem de votos que apoiará o candidato vencedor e, consequentemente, sua legitimidade democrática.[569] Assim, utilizando-se o mesmo exemplo anterior, se o sistema eleitoral fosse o majoritário de dois turnos, se realizaria um segundo turno entre os candidatos A (que obtiver 40% dos votos em primeiro turno) e B (que obteve 30% dos votos em primeiro turno) ou entre mais candidatos,

[568] A maioria absoluta consiste no primeiro número inteiro superior a 50% dos votos (SILVA, 2011). Assim, em um universo de 100.000 votos válidos, por exemplo, a maioria absoluta corresponde a 50.001 votos. Note-se que é incorreto definir maioria absoluta como 51%: utilizando o exemplo dado, 51% dos eleitores corresponderia a 51.000 votos (uma diferença de 999 votos, no exemplo utilizado). É incorreto, ainda, definir maioria absoluta como 50% + 1, pois como observa José Afonso da SILVA (2011) é de impossível apuração em universos com número ímpar de membros, como, por exemplo, no Senado Federal brasileiro, composto de 81 senadores (3 por Estado). Se fosse possível definir a maioria absoluta como 50% + 1 a maioria absoluta no senado seria 41,5%, e, na realidade, é de 41 senadores. Observe-se ainda, que maioria absoluta e maioria qualificada não se confundem. Maioria qualificada é uma maioria significativamente superior à metade dos votos. Exemplificativamente, se um projeto de lei somente pode ser aprovado por 2/3 (66,666%) ou 3/5 dos votos (60%), diz-se que exige maioria qualificada.

[569] Esse sistema leva em consideração, de certa forma, a segunda preferência do eleitor, pois se entre um grupo inicial de vários candidatos ele pode preferir o candidato A a todos os outros, eliminado este candidato no primeiro turno, o eleitor pode optar entre os dois (ou mais) remanescentes, ou seja, pode escolher aquele que seria uma segunda opção, na ausência do candidato A. Há outros sistemas que tentam levar em consideração a ordem de preferência do eleitor, como veremos.

possibilitando, desse modo, que um deles seja eleito com maioria absoluta de votos válidos.[570]-[571]

Nesse sentido, novamente cabe resgatar o pensamento de BONNARD:

> "Comumente, a maioria absoluta de votos é exigida no primeiro turno de votação. Se ela não é atingida, ocorre a *ballotage*. É necessário então realizar um segundo turno de votação, para a qual a maioria relativa basta. Mas em certos países, notadamente na Inglaterra, a maioria relativa basta já em primeiro turno." (BONNARD, 1944, p. 49).

Como já mencionado, embora seja o critério mais freqüente para a eleição de cargos unipessoais, o sistema majoritário é passível de ser aplicado tanto para eleições para cargos monocráticos ou unipessoais quanto para órgãos colegiados, como câmaras ou assembleias. Ou seja, é possível promover uma eleição de uma câmara de deputados ou de uma

[570] No Brasil, que adota o sistema majoritário de dois turnos para a maioria dos cargos do poder executivo, o segundo turno compreende apenas os dois candidatos mais votados, mas há sistemas eleitorais estrangeiros em que é possível a presença de mais candidatos no segundo turno de votação, o que, evidentemente, pode redundar novamente em uma eleição por maioria relativa, e não absoluta. Nesse caso, o segundo turno tem o significado principal de colher a segunda preferência de parte dos eleitores do que de elevar o apoio eleitoral do candidato eleito, embora tenda a ter tal efeito também (pois pelo menos os candidatos menos votados são eliminados do pleito para fins de segundo turno).

[571] No Brasil o sistema eleitoral adotado para os cargos do poder executivo é geralmente o sistema majoritário de dois turnos, realizando-se o segundo turno sempre que nenhum dos candidatos obtiver maioria absoluta de votos. Isso é verdadeiro para a eleição presidencial, para a eleição dos governadores dos Estados e para a eleição dos prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores (arts. 28, 29, II e 77). Para municípios com menos de 200 mil eleitores, adota-se o sistema majoritário de um turno, considerando-se eleito o candidato a prefeito que obtiver maioria de votos (mesmo simples) em um único turno de votação (art. 29, II). O Senado brasileiro, embora colegiado, é eleito pelo sistema majoritário em cada Estado, adotando-se o sistema de um turno. Assim, o candidato mais votado no Estado elege-se senador mesmo com maioria relativa de votos, não havendo segundo turno (GOMES, 2017).

assembleia pelo critério majoritário, fazendo com que os candidatos do partido ou coligação que obtiver a maioria dos votos válidos obtenha a totalidade dos mandatos eletivos ou, mais frequentemente, uma parte significativamente maior dos mandatos eletivos. Embora o Senado seja um órgão colegiado, composto por 81 Senadores, para a eleição de senadores também adota o sistema majoritário, mas de apenas um turno, ou seja, por maioria simples (GOMES, 2017). É eleito senador aquele que obtiver maioria de votos no território eleitoral (no caso, no Estado em que se candidatou), mesmo que relativa, em um único turno de votação.

Outro exemplo apto a ilustrar essa possibilidade é o colégio eleitoral para a eleição presidencial nos EUA. Naquele país, a eleição presidencial não é direta, mas indireta.[572] O povo elege, em cada Estado, determinado número de representantes ao colégio eleitoral, e estes delegados elegem o presidente. Distingue-se, assim, o voto popular, aquele pelo qual todos os eleitores elegem os delegados para o colégio eleitoral, do voto presidencial, aquele pelo qual os delegados elegem o presidente (MIRANDA, 2004; CAETANO, 2009).

Cada Estado possui um número variável de delegados no colégio eleitoral, correspondente à soma de seus deputados e senadores. Isso significa que cada Estado representa um número diferente de votos na

572 Há emenda constitucional tornando-a direta aprovada pelo Congresso norte-americano, mas a mesma não entrou em vigor ainda por não ter havido ratificação pelo número necessário de Estados, conforme estabelece o art. V da Constituição dos Estados Unidos da América.

eleição presidencial.[573] O partido cujo candidato obtém maioria de votos na eleição para o colégio eleitoral realizada em cada Estado (primárias) elegerá todos os delegados daquele Estado, e não uma proporção maior destes. Se um partido obtém 50% dos votos no Texas, por exemplo, não elegerá 19 delegados, mas terá para si todos os 38 delegados daquele Estado. Note-se a desproporção: recebeu metade dos votos para o colégio eleitoral, mas levou a integralidade da representação, ficando o partido rival sem representantes (naquele Estado).[574]

Também o sistema distrital puro afigura-se, do ponto de vista aqui adotado, como uma variante do sistema majoritário, e conduz a resultados que privilegiam os candidatos ou partidos que obtiveram maioria dos votos em uma eleição em detrimento dos candidatos que obtiveram menor votação. Ele consiste, basicamente, na divisão do território eleitoral em distritos eleitorais (em número igual ao de mandatos ou cadeiras no órgão a ser eleito), e na realização de uma eleição majoritária (de um ou

[573] Assim, nas eleições de 2016, exemplificativamente, o Maine representava 4 votos no Colégio Eleitoral, New Hampshire 4 votos, Vermont 3 votos, a Pensilvânia 20 votos, Nova Jersey 14 votos, Ohio 18 votos, o Texas 38 votos, e assim sucessivamente.

[574] Na eleição presidencial de 2016, por exemplo, Trump e seu partido, o Republicano, receberam 52% dos votos no Texas, que possui 38 delegados no colégio eleitoral (e, consequentemente, 38 votos). Apesar disso, os 38 votos correspondentes àquele Estado foram para Trump (e não 52% deles). Na Califórnia, que tem 55 delegados/votos no colégio eleitoral, a democrata Hilary Clinton recebeu 61% dos votos, e obteve todos os 55 delegados, e não uma proporção deles. No colégio eleitoral, não havia delegados democratas pelo Texas, nem delegados republicanos pela Califórnia, de modo que se percebe facilmente que o partido perdedor fica sem representação em sistemas como este. Foi por força do colégio eleitoral que, embora tendo obtido mais votos populares, em números absolutos, Hilary perdeu a eleição, pois obteve menos votos presidenciais (o que importa, ao final, é a soma dos votos do colégio eleitoral, e não a soma dos votos populares em todo o território nacional). Naquele pleito, Hilary Clinton obteve quase 66 milhões de votos populares, Trump quase 63 milhões (uma significativa diferença de quase 3 milhões de votos). Por força dos Estados onde cada um venceu, no entanto, ela obteve apenas 232 delegados e ele 306.

dois turnos) em cada um deles, normalmente uninominal, isto é, na qual cada partido ou coligação pode lançar apenas um candidato (BONAVIDES, 2009).

Este sistema produz resultados semelhantes ao da eleição do colégio eleitoral norte-americano, pois determinada circunscrição o partido que obtiver maioria (relativa ou absoluta) de votos obterá a integralidade da representação. Assim, exemplificativamente, se os partidos A, B e C lançam um candidato cada um no distrito eleitoral X, e se o candidato do partido A obtém 35% dos votos e os candidatos dos partidos B e C obtêm 32,5% cada um, por hipótese, o sistema poderá considerar eleito já em primeiro turno o candidato A. Note-se que no exemplo, 65% dos eleitores votaram nos candidatos dos outros partidos, mas que estes partidos ficarão sem representação no distrito, sendo eleito o candidato do partido A, que embora tenha recebido maioria relativa de votos (40%) receberá a integralidade da representação correspondente àquele distrito (BONAVIDES, 2009).

O critério fundamental para identificar sistemas eleitorais majoritários e distingui-los dos sistemas proporcionais é exatamente a proporcionalidade: os sistemas proporcionais tentarão fazer com que, tanto quanto possível, a representação de um partido corresponda ao número de votos por ele obtido (GOMES, 2017); os sistemas majoritários serão caracterizados por uma desproporção, favorecendo aqueles candidatos ou partidos que obtêm mais votos em prejuízo daqueles que obtêm menos votos.

O sistema majoritário possui pontos positivos e inconvenientes, como ensinam BONAVIDES (2009) e GOMES (2017), entre outros. O sistema majoritário (especialmente de um turno) favorece a formação de uma maioria partidária no parlamento e, assim, tende a auxiliar na estabilidade ao governo, principalmente em sistemas parlamentaristas, pois neles, como vimos, o governo depende do apoio da maioria no parlamento para se manter. Desse modo, costuma-se considerar que o parlamentarismo tende a operar com maior estabilidade em sistemas eleitorais majoritários (e em sistemas bipartidários).

Por outro lado, o sistema majoritário tem alguns inconvenientes sérios, principalmente o de deixar aquela parcela dos eleitores que possui afinidade ideológica com os partidos que obtiveram menor votação sub-representada ou, no limite, sem representação[575]. Isso é problemático, pois exerce um impacto negativo sobre a legitimidade do sistema democrático (BONAVIDES, 2009).

10.1.2. Sistema proporcional

Para resolver os inconvenientes do sistema majoritário – o problema da não-representação ou da sub-representação das minorias nas

[575] Note-se que no sistema majoritário se o partido A obteve 52% dos votos em determinado distrito e o partido B obteve 48% dos votos, o partido A obterá 100% das cadeiras e o B nenhuma. Isso fará não apenas com que o partido B fique sem representação durante toda a legislatura, mas implicará, igualmente, que os eleitores que votaram no partido B tenham seus votos desconsiderados. Esse problema é resolvido em boa medida pelo sistema proporcional, pois nele o partido A teria 52% dos mandatos e o partido B 48% dos mandatos, sendo que 48% dos votos não seriam desperdiçados, diversamente do que ocorre em eleições majoritárias.

eleições – surgiu no final do século XIX, na Bélgica[576], o sistema proporcional, também denominado de sistema belga de representação. Tal sistema inspira-se na ideia de propiciar a representação política, tanto quanto possível, de maneira proporcional à força eleitoral de partidos e coligações (BONAVIDES, 2009). Baseia-se em uma concepção mais cooperativa do que competitiva de democracia (LIJPHART, 2008), na medida em que busca permitir o exercício do poder pela maioria vencedora e pelas minorias vencidas conjuntamente, tanto quanto possível.

Conferindo protagonismo aos partidos políticos, o sistema eleitoral proporcional busca estabelecer critérios para que os partidos (ou coligações) obtenham uma representação proporcional ao número de votos válidos que receberam em cada eleição. Desse modo, exemplificativamente, um partido ou coligação de partidos que obteve 50% dos votos tenderá a obter aproximadamente 50% dos mandatos eletivos; um partido ou coligação que obteve 35% dos votos tenderá a obter aproximadamente 35% dos mandatos eletivos, e assim sucessivamente.[577]

---

[576] As propostas iniciais no sentido de se estabelecer uma representação proporcional foram feitas por Thomas HARE, especialmente nas obras *The Machinery of Representation*, de 1857, e *The Elections of Representatives*, de 1859, mas, na Inglaterra, não foram implementadas. Victor D'HONDT publicou um escrito intitulado *Sistema Racional e Prático de Representação Proporcional*, em 1882, e a representação por ele proposta foi adotada na Bélgica na virada do século, em 1899, e, depois, em diversos países Europeus e do resto do mundo (GOMES, 2017).

[577] Diz-se aproximadamente porque em geral uma correspondência exata é impossível, por várias questões. Primeiramente a possibilidade da correspondência depende do número de eleitores, do número de votos válidos dados a cada eleição e do número de mandatos. Além disso, existem problemas de restos e sobras de votos (BONAVIDES,

Assim, hipoteticamente, se em uma eleição para uma assembleia ou câmara com 100 cadeiras (mandatos) o partido A obtivesse 51% dos votos, o partido B 24% dos votos e o partido C 25% dos votos, em caso de sistema de representação proporcional a primeira agremiação obteria 51 cadeiras, a segunda 24 cadeiras e a terceira 25 cadeiras, sempre que possível. É evidente que as coisas podem ser bem mais complexas, na realidade, do que no exemplo.[578] Portanto, como ensina Marcello CAETANO,

> "Na *representação proporcional* cada círculo elege vários deputados (lista plurinominal) mas, havendo mais de uma lista, serão eleitos candidatos das várias listas em oposição proporcionalmente ao número de votos obtido por cada uma. Para atingir este objectivo com certa justiça têm sido propostos e experimentados vários processos (sistema do quociente eleitoral, sistema de concorrência de listas, sistema do divisor comum ou sistema de HONDT." (CAETANO, 2009, p. 249).

O sistema proporcional resolve, em boa medida[579], os problemas relativos à legitimidade democrática que acometem o sistema majoritário,

---

2009), como se verá logo a seguir, que impedem uma proporcionalidade exata, fazendo com que esta seja aproximada.

578 Note-se que se o sistema eleitoral for distrital puro, por exemplo, a situação pode mudar drasticamente, pois tudo dependerá do resultado das eleições em cada distrito, não havendo proporção necessária entre número de votos recebidos pelo partido em todo o território eleitoral (conjunto dos distritos eleitorais) e o número de mandatos por ele obtidos naquela eleição.

579 Mas não resolve totalmente, podendo ostentar distorções. No Brasil, por exemplo, a proporcionalidade é distorcida por disposição constitucional que estabelece que nenhuma unidade da federação (Estado ou Distrito Federal) pode possuir menos de 8 nem mais de 70 deputados na Câmara dos Deputados (art. 45 § 1º). Isso acarreta distorções e modifica o peso relativo dos votos, desmentindo em certa medida o princípio do *one man, one vote:* "Ela, além do princípio *one man one vote*, traz a ideia da igualdade regional da representação, segundo a qual a cada eleito, no País, deve corresponder o mesmo número ou um número aproximado de habitantes. Contraria a

na medida em que inclui as minorias vencidas em uma eleição na representação política, evitando, ainda, que parcela significativa dos votos depositados pelo eleitorado em tais partidos seja perdida, como já mencionado. Por outro lado, o sistema proporcional pode ostentar seus próprios problemas, na medida em que tende a fragmentar demasiadamente o sistema partidário, contribuindo para o aumento de partidos (GOMES, 2017), bem como aumentar o peso político de minorias partidárias e de pequenos partidos, às vezes desproporcionalmente, além de reduzir a estabilidade do governo, sobretudo no parlamentarismo (BONAVIDES, 2009).[580]

Como visto, no parlamentarismo o governo depende do apoio da maioria parlamentar para se manter e, como o sistema proporcional parece favorecer a proliferação de partidos políticos, como se verá logo adiante, dificulta a formação de uma maioria parlamentar e, portanto, às vezes se traduz em instabilidade. Do mesmo modo, a proliferação de partidos e a pulverização dos mandatos legislativos entre diversos partidos, alguns não raro muito pequenos, aumenta seu poder e sua influência na medida em que sua concordância se faça necessária para a

---

regra do valor igual o fato de que um voto, por exemplo, no Acre, vale cerca de vinte vezes mais do que um voto em São Paulo, pois para se eleger um Deputado Federal naquele bastam cerca de dezesseis mil votos enquanto neste são necessários aproximadamente trezentos mil votos." (SILVA, 2011, p. 354). A desproporção é maior, no entanto, no Senado, dado o número fixo de 3 senadores por unidade da federação, independentemente das diferenças demográficas e de dimensões do eleitorado de cada Estado e do Distrito Federal (art. 46 § 1º da Constituição Federal de 1988).

[580] Um problema sério associado à representação proporcional é o da transferência de votos entre candidatos do partido ou coligação sem qualquer transparência para a maioria dos eleitores, como observa GOMES (2017). Isso será explorado adiante, ao se estudar as formas de realização concreta da proporcionalidade.

aprovação de certas matérias – mesmo no presidencialismo – o que por vezes pode se tornar um problema.[581]

O sistema proporcional conta com duas variantes principais, estruturadas em torno do método de atribuição dos mandatos eletivos proporcionalmente, a saber, o sistema do quociente eleitoral e do sistema do quociente fixo (BONAVIDES, 2009).

Sob o sistema do quociente eleitoral a atribuição dos mandatos (ou apuração dos candidatos eleitos) a cada partido ou coligação se fará da seguinte maneira: em um primeiro momento apuram-se os votos válidos de toda a eleição, descontando-se os votos em branco e os nulos. Após, divide-se o número de votos válidos pelo número de mandatos a serem conferidos (ou cadeiras a serem preenchidas, o que é o mesmo). O resultado desta divisão será o quociente eleitoral (GOMES, 2017).

O terceiro passo consistirá em apurar os votos válidos de cada partido ou coligação, obtendo o denominado quociente partidário. Por fim, dividir-se-á os votos válidos de cada partido ou coligação com vistas a obter o número de candidatos eleitos por cada um deles (GOMES, 2017).

---

581 Várias matérias necessitam de votação expressiva para serem aprovadas no legislativo, como maiorias absolutas ou qualificadas (como 2/3 dos votos exigidos para a admissão do *impeachment* pela Câmara dos Deputados, por exemplo – art. 86 da CF/88 – ou 3/5 dos votos de deputados e senadores para a aprovação de Emendas à Constituição – art. 60 § 2º da CF/88). Se o órgão legislativo (congresso, assembleia ou parlamento) encontra-se excessivamente fragmentado com inúmeros partidos, a formação de tais maiorias se torna difícil, e os pequenos partidos muitas vezes adotam uma posição extorsiva, exigindo benefícios e vantagens para si e para seus membros como condição para apoiarem medidas que saber ser importantes para o governo. O problema revela-se no denominado presidencialismo de coalizão, como o existente no Brasil, no qual o presidente da república depende da formação de uma coalizão (sempre instável) com diversos partidos para conseguir aprovar as medidas que dependam de legislação ou aprovação pelo legislativo.

Exemplificando: imagine-se que em uma circunscrição eleitoral imaginária existam 120.000 eleitores. Imagine-se que se apurem, em dada eleição, 100.000 votos válidos, em função de ausências, votos em branco e votos nulos. Imagine-se, ainda, que são 50 cadeiras a serem preenchidas para uma câmara legislativa.

Nesse caso, o quociente eleitoral corresponderia a 2.000 votos (100.000 ÷ 50 = 2.000). Isso significa que a cada 2.000 votos obtidos, um partido ou coligação elegeria um candidato. Imagine-se, agora, que há 5 partidos que disputaram esta eleição. O partido A recebeu 20.000 votos; o partido B recebeu 30.000 votos; o partido C recebeu 30.000 votos; o partido D recebeu 10.000 votos e o partido E recebeu 10.000 votos. Constata-se que nessa situação hipotética o partido A teria eleito 10 candidatos; o partido B, 15 candidatos; o partido, C 15 candidatos; o partido D, 5 candidatos e, por fim, o partido E, 5 candidatos (50 cadeiras preenchidas).[582]

Ou seja, o quociente eleitoral determina o número mínimo de votos que um partido (ou coligação de partidos) deve obter para eleger um representante. Por isso, a votação do partido ou coligação é dividida por tal número, de modo a converter votos em mandatos, como ensina GOMES (2017). Nesse sistema, analisando-se o total de votos válidos de um partido ou coligação, este terá elegido um número de representantes igual ao número de vezes que o quociente eleitoral aparece em sua votação.

[582] Ou seja: partido A 20.000 ÷ 2.000 = 10; partido B 30.000 ÷ 2.000 = 15; partido C 30.000 ÷ 2.000 = 15; partido D 10.000 ÷ 2.000 = 5; partido E 10.000 ÷ 2.000 = 5.

Note-se que os números escolhidos em nosso exemplo são propositalmente fixos, para fins didáticos e de simplificação. É evidente que os cálculos serão muito mais complexos com eleitorados reais e parlamentos reais, que não contarão com números "redondos" de eleitores e cadeiras, o que gerará, por exemplo, problemas envolvendo frações de votos no cálculo do quociente eleitoral. Cada sistema estabelecerá como estes problemas devem ser tratados, indicando, por exemplo, que frações devam ser desprezadas, ou que frações inferiores a 0,5 devam ser desprezadas e superiores a 0,5 devam ser arredondadas.

Note-se que no sistema proporcional de quociente eleitoral a distribuição dos mandatos é proporcional à votação; o quociente eleitoral é variável (a depender do número de votos válidos apurados) e o número de mandatos a preencher é fixo (BONAVIDES, 2009).

O sistema contraposto é o do quociente fixo. Nele a legislação estabelece previamente, com base em estudos demográficos e com dados obtidos junto ao cadastro eleitoral, o número de votos necessários para que um partido ou coligação eleja um candidato – daí o nome quociente fixo (pois este, diversamente do quociente eleitoral, não é variável).

Assim, imagine-se que a lei estabeleça que, considerando os dados quantitativos do eleitorado em determinada circunscrição eleitoral o quociente fixo é de 3.000 votos, por exemplo. Nesse caso, após a votação, apurar-se-á o total de votos válidos recebidos por cada um dos partidos ou coligações de partidos. Em seguida, a votação de cada um deles será dividida pelo quociente fixo (no exemplo, 3.000), e cada partido elegerá um representante a cada 3.000 votos recebidos.

Imagine-se que entre cinco partidos disputando uma eleição sob tal sistema, com quociente fixo, apuraram-se as seguintes quantidades de votos válidos: partido A = 9.000; partido B = 30.000; partido C = 15.000; partido D = 15.000; partido E = 11.000. Nesse exemplo, o partido A terá eleito 3 representantes; o partido B terá elegido 10 representantes; o partido C, 5 representantes; o partido D, 5 representantes e, por fim, o partido E terá eleito, 3 representantes.

Note-se que a votação do partido E (11.000 votos) totaliza 3 representantes se dividida pelo quociente fixo de 3.000 (11.000 ÷ 3.000 = 3,6666). Para eleger 4 representantes, o partido teria que ter obtido no mínimo 12.000 votos, em princípio, e como os votos a mais que obteve (2.000) não chegam a totalizar um quociente inteiro (3.000), não são suficientes para conferir mais uma cadeira ao partido.

Note-se que esses 2.000 votos são "perdidos", em princípio, no sentido de que não elegem mais nenhum representante para o referido partido (ou coligação) que os recebeu (BONAVIDES, 2009). Isso será um problema do sistema proporcional, compartilhado tanto pela variante do quociente proporcional quanto pela do quociente fixo, como se verá em seguida.

Concluindo: sob o sistema proporcional na variante do quociente fixo, os mandatos são atribuídos em proporção ao número de vezes que a votação de cada partido perfaz tal total, fixado na legislação anteriormente a cada eleição. Nele, portanto, o quociente é fixo e independente do total de votos válidos apurados na eleição. No entanto, normalmente, o número de mandatos ou cadeiras é variável. Existem outras metodologias

de cálculo da proporcionalidade, como o método d'HONDT (GOMES, 2017), mas não será possível esgotar tal temática no presente curso.

10.1.2.1. Restos e sobras

Como já advertido, na vida real os valores e os cálculos necessários para se obter o quociente eleitoral costumam não ser tão simples quanto aos números trabalhados acima, sendo os eleitorados compostos por milhares, centenas de milhares ou até mesmo milhões de eleitores, em números fragmentados, e sendo os parlamentos, congressos ou assembléias compostos por um número bastante variável de representantes nos diversos níveis eleitorais, podendo ser integrados de alguns representantes ou algumas dezenas deles (como ocorre, por exemplo, em câmaras de vereadores) até várias dezenas ou centenas (como ocorre, por exemplo, em assembleias estaduais ou distritais, ou em assembleias, congressos e parlamentos nacionais).

Como visto, a representação proporcional, seja ela calculada por meio do quociente eleitoral, do quociente fixo ou de outro método, podem acarretar problemas de sobras e restos, como no último exemplo dado no tópico anterior. Tanto quando os mandatos forem fixos e o quociente variável (sistema do quociente eleitoral), quanto quando os mandatos forem variáveis e o quociente fixo, pode ser necessário estabelecer algum critério pelo qual se possa distribuir eventual mandato não preenchido pelas votações dos partidos ou para tentar aproveitar as sobras ou restos de votos, assim compreendidos os votos remanescentes

conferidos a um partido ou coligação que não integralizarem o quociente eleitoral (BONAVIDES, 2009).

Por exemplo, se apuradas todas as votações dos partidos e providas todas as vagas correspondentes ao número de quocientes eleitorais presentes em suas respectivas votações ainda assim sobrar uma ou mais cadeiras (mandatos a preencher), será necessário um critério alternativo.

Em alguns sistemas adota-se o critério da maior votação subsequente ao quociente eleitoral, de modo que esta vaga ou estas vagas remanescentes sejam atribuídas ao partido ou aos partidos que tiveram a maior votação, ainda que inferior ao quociente eleitoral. Em outros sistemas, preconiza-se a realização de uma média da votação obtida pelos partidos, de modo a atribuir o mandato remanescente ao partido que obtiver a maior média (GOMES, 2017).

Registre-se ainda que embora o sistema proporcional tenha melhorado significativamente o problema – pois como vimos o sistema majoritário faz com que uma grande parte dos votos não tenha efeito algum –, não é correto imaginar que resolveu totalmente. Desse modo, é preciso observar que não sendo o caso de cadeiras remanescentes, referido linhas atrás, caso haja na votação apurada de um partido uma fração inferior a um quociente eleitoral (como ocorre no segundo exemplo acima), tal parcela de votos será desperdiçada, por exemplo.

De modo geral, sempre haverá uma parcela de votos que será perdida, ficando sem efeito, mas tal parcela é significativamente menor em sistemas eleitorais proporcionais do que em sistemas majoritários (BONAVIDES, 2009).

Alguns temas finais devem ser examinados antes de deixarmos a análise dos sistemas de representação proporcional e focarmos no sistema distrital puro e misto, a saber, a questão da lista partidária, o voto de legenda e o fenômeno associado da transferência de votos que ocorre nos primeiros.[583]

No sistema proporcional o território eleitoral, denominado de circunscrição eleitoral, não é dividido em distritos, de modo que os vários partidos podem lançar diversos candidatos na circunscrição, e o eleitor pode votar em qualquer um deles.[584] A eleição é, portanto, plurinominal, ou seja, o eleitor optará não apenas pelo partido A ou B, mas pode ser que a ele seja conferida a capacidade de optar por um ou outro candidato de

[583] Ensina CAETANO: "O sufrágio pode ter por objecto escolher indivíduos e assim recair nos seus nomes, dizendo-se nesse caso *individual*; ou destinar-se a designar o partido, a orientação ou tendência organizada que se prefere, e então o voto incide sobre uma *lista* preparada pelas organizações políticas, contando-se o número de votos recolhidos pela lista para efeito da eleição e sendo secundário o número de votos obtido por cada nome dela. Pode um desses nomes ter menos votos que outro incluído noutra lista sem que tal impeça a sua eleição desde que esteja na lista triunfante." (CAETANO, 2009, p. 232).

[584] Para deixar mais claro, utilizando o Brasil como exemplo, a circunscrição eleitoral nas eleições municipais (para prefeito e vereadores) corresponde ao território do município, e nas eleições estaduais ao território do Estado (para governador e deputados estaduais). Os partidos podem lançar diversos candidatos em cada uma dessas circunscrições e o eleitor pode escolher o partido e o candidato que mais lhe agradarem. A apuração dos votos válidos para fins de cálculo do quociente eleitoral será feita em toda a circunscrição, ou seja, será obtida pela divisão do total de votos válidos no município ou Estado pelo número de mandados a serem preenchidos na câmara de vereadores ou na assembleia legislativa. O quociente partidário, resultante da divisão do total de votos válidos obtido por cada partido ou coligação, será calculado a partir da soma da votação de cada partido ou coligação em toda a circunscrição (no exemplo, o município ou o Estado).

cada partido. Tal capacidade, no entanto, dependerá o tipo de lista adotado.[585]

10.1.3. Sistemas distritais e suas variantes

Examinados brevemente os sistemas majoritário de proporcional de representação, cabe analisar brevemente alguns aspectos particulares sobre o sistema distrital puro e do sistema distrital misto.

Como dito, em geral alguns autores costumam classificar o sistema distrital como um terceiro sistema eleitoral, ao lado do majoritário e do proporcional. Com o devido respeito aos autores que perfilham tal entendimento, parece mais adequada uma solução classificatória alternativa.

Consideramos no presente estudo que os sistemas dividem-se em majoritário, proporcional e ecléticos ou mistos. O sistema distrital puro consistiria em uma variante do sistema majoritário, ao lado de outras, notadamente na principal expressão de sistema majoritário para eleição de órgãos colegiados, uma vez que os sistemas majoritários de um e dois turnos normalmente são aplicados a órgãos unipessoais. Já o sistema distrital misto seria o caso representativo dos sistemas ecléticos ou mistos,

[585] Os dois principais tipos de listas partidárias são as listas abertas e fechadas. Na primeira permite-se que o eleitor altere a ordem dos candidatos, escolhendo não apenas entre partidos, mas também entre candidatos do partido escolhido. Na segunda, a ordem estabelecida na lista partidária é inalterável pelo eleitor. Este elege o partido, mas não escolhe entre seus candidatos, sendo observada a ordem preestabelecida pelo partido independentemente do número de votos individual de cada candidato ou de qualquer outra forma de manifestação sua de preferência por candidatos do partido escolhido.

pois, como se verá, combina a representação majoritária com a representação proporcional.

O sistema distrital puro caracteriza-se pela divisão do território eleitoral (que pode corresponder ao território de um Estado, por exemplo) em diversos distritos eleitorais – subdivisões menores da circunscrição, em número equivalente ao número de cadeiras do órgão colegiado a ser provido (BONAVIDES, 2009). Assim, por exemplo, se o órgão colegiado contar com 50 cadeiras, deverá haver 50 distritos.

Outro aspecto importante é que os distritos devem ser equivalentes em termos de eleitorado, ou seja, possuir tanto quanto possível o mesmo número de eleitores, para preservar a isonomia do voto – o que fará com que possuam diversos tamanhos e formatos em termos geográficos. Tais distritos são normalmente uninominais, de modo que cada partido deverá lançar apenas um candidato em cada distrito, não havendo concorrência entre candidatos dos mesmos partidos (BONAVIDES, 2009).

Dentro de cada distrito haverá uma eleição majoritária (normalmente por maioria simples, em um só turno de votação) visando a prover, por eleição, uma das cadeiras no órgão colegiado. Assim, caso se trate de uma câmara ou assembleia de legislativa, por exemplo, cada distrito elegerá um deputado; caso se trate de uma câmara municipal, por exemplo, cada distrito elegerá um vereador. Após a apuração da eleição majoritária em todos os distritos estará automaticamente composto o órgão colegiado em questão (câmara, assembleia ou equivalente).

Perceba-se que em lugar de se possuir representação proporcional para o órgão colegiado – hipótese na qual se apuraria a votação total de

cada partido ou coligação em toda a circunscrição, dividindo-se a mesma pelo quociente fixo ou eleitoral para compor o órgão colegiado –, adota-se representação majoritária em cada distrito. Esta é a razão pela qual consideramos o sistema distrital puro como uma variante do sistema majoritário, embora muitos autores o classifiquem como um sistema à parte.

Como todo sistema majoritário, o sistema distrital enfrenta alguns problemas, notadamente a redução da representação das minorias políticas e o aumento das sobras ou restos de votos não aproveitados, além de poder contribuir para com a redução do número de partidos políticos, como se verá (BONAVIDES, 2009). Com efeito, o sistema proporcional reparte de maneira relativamente equitativa os assentos em função da votação, favorecendo não apenas a representação dos partidos e setores que os apoiam que obtiveram maioria (absoluta ou relativa) na eleição.

No sistema distrital, que obteve maioria absoluta ou relativa ganha toda a representação, de modo que o mandato ou cadeira disputado em um distrito poderá ser conferido ao candidato de um partido que obteve pouco mais de 50% dos votos válidos, ou até menos, como 40% ou 30%. Isso significa que contingentes elevados de eleitores, que podem corresponder a 50% ou mais dos votos, inclusive, ficarão sem representante e terão seus votos desconsiderados, ineficazes. Em longo prazo, o sistema parece dificultar a representação das minorias políticas nas eleições, bem como contribuir para com a redução do número de partidos, o que também pode ser problemático.

Para evitar alguns dos inconvenientes do sistema distrital puro criou-se o sistema distrital misto. Este sistema visa combinar a representação majoritária distrital com a representação proporcional, de modo a obter, através de tal combinação, os melhores resultados de ambos os sistemas (GOMES, 2017).

Muito esquematicamente, sob tal sistema o território eleitoral opera dividido em distritos para o provimento de metade das cadeiras em disputa na eleição e, para a outra metade, opera como uma circunscrição eleitoral única, com eleição em lista partidária de representação proporcional. Ou seja, dizendo-se de outro modo, metade dos mandatos eletivos em questão será provida pelo sistema distrital, em eleições majoritárias dentro de cada distrito, no qual cada partido lançará apenas um candidato, sendo eleito em cada distrito o candidato que obtiver maioria dos votos. A outra metade será eleita pelo sistema proporcional, de acordo com os votos recebidos por cada partido ou coligação, apurados em toda a circunscrição, de acordo com algum sistema de apuração proporcional (quociente eleitoral, quociente fixo, método d'HONDT).[586]

Observe-se, por fim, que os sistemas distritais possuem inúmeras variantes específicas nos diferentes países que os adotam, de modo que o que aqui foi exposto foi em de linhas bastante gerais e esquemáticas.

---

[586] Imagine-se um órgão legislativo estadual que conte com 80 cadeiras. O território eleitoral do Estado será dividido em 40 distritos uninominais, ou seja, nos quais cada partido lançará um candidato, e este será eleito por maioria de votos. As 40 cadeiras remanescentes serão disputadas por candidatos em listas plurinominais de todo o Estado (circunscrição), sendo que cada partido ou coligação obterá mandatos relativamente proporcionais à sua votação em toda a circunscrição.

Como ensina BONAVIDES (2009), o sistema distrital possui aspectos positivos e negativos, sendo que seus defensores e opositores possuem diversos argumentos em seu favor e contra ele. Há quem argumente que ele melhora a representação de todas as regiões da circunscrição, que fortaleça a unidade partidária, que barateie as campanhas, que aumente a proximidade entre candidatos e eleitores. Por outro lado, é plausível que reduza a representação das minorias (especialmente o sistema distrital puro), que aumente os votos perdidos, que contribua para diminuição do número de partidos políticos. Ainda, segundo alguns, favoreceria a corrupção eleitoral, o abuso do poder econômico, as oligarquias, e reduziria a renovação e o surgimento de novos líderes.[587]

10.1.4. Panorama comparativo dos sistemas eleitorais

Como visto, a literatura (ou doutrina), ao se dedicar à temática dos sistemas eleitorais, tende a distingui-los em majoritário, proporcional e distrital (puro ou misto), principais expressões dos sistemas eleitorais contemporâneos. Há, no entanto, estudos recentes e mais aprofundados que fazem uma análise mais minuciosa dos diferentes sistemas eleitorais, e que merecem uma menção, ainda que breve. Os sistemas sucintamente

[587] O Brasil possui diversas experiências com sistemas eleitorais distritais ao longo de sua história, experiências estas que, de modo geral, não foram boas. O sistema proporcional, implementado com o Código Eleitoral de 1932 e mantido pela Constituição federal de 1934 (GOMES, 2017), parece ter constituído um avanço, embora tenha gerado seus próprios problemas, como a proliferação excessiva de partidos (em número de 35 no ano de 2018), e os custos e problemas associados a isso.

apresentados a seguir podem ser compreendidos como sudivisões ou variantes daqueles que genericamente são denominados de sistemas majoritários, proporcionais ou mistos.

O panorama traçado neste tópico é inteiramente desenvolvido com base nos resultados de pesquisa integrantes do Projeto ACE – *Administration and Cost of Elections*, desenvolvido pelo *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* – IDEA, em parceria com outras instituições, que mantém um portal com vastos dados sobre as eleições mundiais com dados de grande relevância.[588].

A classificação em estudo identifica 4 grupos de sistemas eleitorais, 3 deles constituindo "famílias" de sistemas eleitorais próximos entre si, e o último constituindo um grupo de sistemas eleitorais não classificáveis naquelas famílias. Entre estes 4 grupos, distinguem-se 12 sistemas eleitorais, classificados em função de critérios como a) o grau de proporcionalidade dos sistemas (relação votos x assentos e nível de votos perdidos), número de membros eleitos em cada território e número de votos por eleitor.[589]

Os grupos de sistemas eleitorais são 1) sistemas de pluralidade ou maioria (*plurality/majority*); 2) sistemas de representação proporcional (*proportional representation*); 2) sistemas mistos (*mixed*) e 4) outros sistemas.Os sistemas de pluralidade ou maioria são cinco: a) *first-past-the-post* (FPTP); b) *block vote* (BV); c) *party block vote* (PBV); d) *alternative vote* (AV) e e) *two-rouds system* (TRS). Os sistemas de representação

[588] O endereço na rede mundial de computadores é http://aceproject.org/.
[589] Confira-se, para maiores detalhes, o estudo completo: < http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/default>. Acesso em: 04.08.2018.

proporcional são dois: a) lista proporcional e b) *single transferable vote* (STV). Os sistemas mistos também são dois: a) *parallel system* (PS) e b) *mixed-member proportional* (MMP). Os sistemas classificados como outros são três: a) *single non transferable vote* (SNTV); b) *limited vote* (LV) e c) *borda count* (BC).[590]

Faremos uma brevíssima explicação dos sistemas mais importantes (os de pluralidade/maioria, os de representação proporcional e os sistemas mistos), para o leitor perceber a complexidade e a intensa variação possível dos sistemas eleitorais, deixando de abordar os sistemas não classificados em família (SNTV, LV e BC), por sua importância reduzida em comparação com aqueles. O objetivo desta breve exposição é traçar um panorama mais completo dos sistemas eleitorais do que aquele clássico, que os reduz a 3 ou 4 sistemas, já examinado.

I – *Plurality/Majority Systems*:

Os sistemas de pluralidade[591] ou maioria têm por característica principal serem majoritários, ou seja, marcados por nenhuma ou por baixa

[590] < http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/default>. Acesso em: 04.08.2018.

[591] A expressão pluralidade (*plurality*) deve-se ao fato de que nem todos estes sistemas são majoritários estritamente falando (isto é, baseados em maioria absoluta), contentando-se com meras "pluralidades de votos", como maiorias relativas (que não são, rigorosamente, maiorias, podendo corresponder inclusive a uma minoria de votos em comparação com o total de votos, como já visto. Por isso estão classificados como uma família de sistemas de *plurality/majority*. É o caso do *first-past-the-post* (FPTP), do *Block Vote* (BV) e do *Party Block Vote* (PBV). Já os sistemas do *Alternative Vote* (AV) e do *Two-Round System* (TRS) são estritamente majoritários, por serem baseados em maioria absoluta, como se verá. Deviso à semelhança de todos estes sistemas, no entanto, fazem parte de uma mesma categoria.

proporcionalidade e, ao mesmo tempo, por elevadas quantidades de votos perdidos. São sistemas simples, nos quais, basicamente, os candidatos ou partidos com mais votos vencem as eleições. Eventualmente sistemas não proporcionais podem ostentar resultados relativamente proporcionais, no entanto, mas isso é fortuito, ocorrendo acidentalmente, em geral. O *Alternative Vote System* (AV) e o *Two-Round System* (TRS) baseiam-se na maioria absoluta e na possibilidade de manifestação da segunda preferência do eleitor, embora de formas diferentes.

a) *First-Past-The-Post* (FPTP)

O sistema em que "o primeiro passa o último", em tradução literal, também chamado de *plurality single-member district system* (sistema distrital uninominal) evidencia uma concepção majoritária e competitiva das eleições. Quem ganha, leva tudo. Consiste na divisão do território eleitoral em distritos uninominais[592] correspondentes ao número de cadeiras a serem preenchidas, na apresentação de um candidato por partido por distrito eleitoral e na atribuição de apenas um voto para cada eleitor no distrito eleitoral. Os candidatos são eleitos em um turno único de votação, por maioria ainda que relativa, ou seja, inferior a 50% dos votos. É adotado em países como o Reino Unido, o Canadá, a Índia e os Estados

[592] "O sufrágio diz-se *uninominal* quando cada eleitor só pode votar num candidato: cada círculo elege um único representante. É *plurinominal* (que alguns também chamam de lista) quando a cada círculo corresponde o direito de eleger vários representantes, pelo que cada eleitor pode votar em mais de um nome. Ora, se o sufrágio por listas é sempre plurinominal, o sufrágio individual tanto pode ser uninominal como plurinominal. Neste último caso o eleitor vota em vários candidatos, mas cada um é considerado de per si e não enquanto membro de um conjunto (lista)." (CAETANO, 2009, p. 242)

Unidos. Como se percebe, corresponde ao arquétipo do sistema distrital puro, na tipologia anteriormente examinada e mais amplamente conhecida.

b) *Block Vote* (BV)

O voto em bloco consiste em outro sistema que evidencia uma concepção competitiva e majoritária das eleições, correspondendo à divisão do território eleitoral em distritos plurinominais, ou seja, distritos nos quais são lançados mais de um candidato por partido ou coligação, de modo a corresponder ao número de assentos a serem preenchidos. Ao eleitor são conferidos tantos votos quanto o número de assentos por distrito (2, 3 ou mais), e o eleitor vota em candidatos individuais, independentemente de partido (ou seja, pode votar em candidatos de partidos diferentes). Os candidatos também são eleitos por maioria relativa, em um turno de votação apenas. Já foi adotado em países como a Somália, as Filipinas e a Tailândia.

c) *Party Block Vote* (PBV).

Trata-se de mais um sistema do grupo dos *plurality/majority systems*, baseando-se na divisão do território eleitoral em diversos distritos plurinominais (*multi-member districts*), ou seja, distritos nos quais cada partido ou coligação pode lançar mais de um candidato. Ao eleitor, no entanto, é conferido apenas um voto (e não tantos votos quantos

mandatos ou cadeiras, tal como ocorre no *Block Vote*), devendo o mesmo votar em listas partidárias e não em candidatos individuais. As listas contém candidatos em número igual ao de assentos a serem preenchidos naquele distrito. O partido é considerado vencedor mesmo por maioria relativa, inferior a 50% dos votos do distrito, e elege a lista inteira, preenchendo assim todas as cadeiras/mandatos do distrito. Tal sistema já foi adotado por países como Camarões, Djibouti, Chade e Singapura.

d) *Alternative Vote* (AV)

Outro sistema da família dos majoritários ou baseados em pluralidade de votos é o do voto alternativo, também chamado de *Preferential Voting,* o qual busca apreender a ordem sucessiva de preferências do eleitor, baseando-se em maioria absoluta, e não relativa. É um sistema majoritário estritamente falando, portanto, assim como o TRS. Consiste na divisão do território eleitoral em distritos uninominais (*single-member districts*), ou seja, distritos nos quais cada partido ou coligação pode lançar apenas um candidato. A despeito disso, o eleitor conta com mais de uma opção de candidato na cédula, cabendo-lhe indicar a ordem de sua preferência (1ª, 2ª, 3ª, e assim sucessivamente). Após a votação e a apuração dos votos, se algum candidato atingiu a maioria absoluta, reputa-se eleito desde logo. Se nenhum candidato atinge a maioria absoluta, no entanto, elimina-se o candidato menos votado e seus votos são recontados, agora de acordo com sua segunda preferência. Ou seja, os votos do candidato com menor votação, eliminado quando nenhum

atinge maioria absoluta, são transferidos para os candidatos remanescentes, na ordem de preferência indicada pelo eleitor. Este processo de eliminação do menos votado e transferência dos votos se repetirá até a obtenção da maioria absoluta. O sistema do voto alternativo contempla, portanto, como dito, tanto a ordem de preferência indicada pelo próprio eleitor quanto o critério da maioria absoluta. O *Alternative Vote* ou *Preferential Voting* é adotado em países como a Austrália, a Coréia do Norte e Papua-Nova Guiné.

e) *Two-Rouds System* (TRS)

O sistema de dois turnos baseia-se em maioria absoluta, como o *Alternative Vote*, mas de forma diferente. Neste sistema, se em primeira votação algum candidato receber maioria absoluta de votos reputa-se eleito desde logo. Caso nenhum candidato atinja a maioria absoluta, realiza-se um segundo turno de votação entre os dois mais votados – sistema denominado *majority run off trs* – ou com todos os candidatos que tenham obtido certo percentual de votos.[593] Na hipótese do segundo turno ser realizado entre os dois candidatos mais votados, o vencedor será

[593] Neste sentido, CAETANO: "O *sistema da maioria simples,* que é o inglês, dá a vitória ao candidato que tiver maior número de votos, seja qual for a maioria sobre os adversários; o *sistema dos dois escrutínios* exige, para um candidato ser eleito à primeira vez, a maioria absoluta dos votos (metade e mais um do número total dos votos válidos entrados), e, quando tal maioria não for obtida, força a novo acto eleitoral (*segundo escrutínio*, *ballotage*) do qual sairá eleito aquele que tiver maior número de votos em relação aos outros (maioria relaiva), ou se tornará a exigir a maioria absoluta o que em qualquer caso leva à desistência dos menos votados da primeira vez, reduzindo o número de candidatos em presença." (CAETANO, 2009, p. 248).

reputado eleito e contará com maioria absoluta de votos. Nesta configuração é, tal como o *Alternative Vote*, um sistema majoritário estritamente falando. Na hipótese do segundo turno se realizado entre mais de dois candidatos, será eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos, ainda que relativa, não sendo tal modalidade majoritária em sentido estrito. O TRS é adotado em Cuba, na França, na República do Congo, na República Centro-Africana, no Irã, no Uzbequistão e no Vietnã.

II – *Proportional Representation Systems*

Os sistemas de representação proporcional consistem naqueles sistemas eleitorais nos quais se busca fazer corresponder a força eleitoral com a distribuição de assentos ou mandatos. A tendência, como é evidente, é procurar estabelecer uma representação proporcional à votação.

a) Lista proporcional[594]

Neste sistema, versão mais conhecida da representação proporcional, os partidos políticos apresentam uma lista de candidatos ao eleitorado em cada circunscrição eleitoral (isto é, em cada território

[594] Ensina BONNARD sobre a representação proporcional que ela "pressupõe o escrutínio de lista, ou seja, que em cada circunscrição haja diversos deputados a eleger. Ela consiste em declarar eleitos, em cada lista, um número de candidatos proporcional ao número de votos obtido pela lista. Disso resulta que, em cada circunscrição, todos os partidos são representados e isso proporcionalmente à sua importância numérica." (BONNARD, 1944, p. 50).

eleitoral não dividido em distritos e destinado à representação proporcional). O eleitor vota precipuamente no partido, e este obterá número de mandatos proporcional à sua votação.[595] Os candidatos serão eleitos conforme sua colocação na lista partidária (lista fechada) ou conforme a votação obtida (listas abertas).[596] O sistema de lista proporcional traz consigo diversas outras questões já mencionadas, como a adoção de um critério de coeficiente ou *quota* (que pode ser quociente eleitoral ou fixo, ou outro método), e problemas de sobras e restos, para os quais, como já visto, existem diferentes critérios (maior média ou maiores sobras, por exemplo). O sistema é adotado em países como o Brasil[597], a Argentina, o Paraguai, o Chile, o Peru, o Equador, a Colômbia, Costa Rica, Nicarágua, El Salvador, Groenlândia, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Islândia, Noruega, Suécia, Finlândia, Polônia, Itália, Portugal, Espanha, Cazaquistão, Turquia, Iraque, entre outros. Consiste no sistema de representação proporcional típico, de ampla utilização.

[595] Veja-se a distinção feita acima entre lista aberta e lista fechada, sendo que a primeira permite também que o eleitor escolha entre candidatos de cada partido ou coligação, ao passo que o segundo permite apenas a escolha do partido ou coligação, mas não dos candidatos preferidos pelo eleitor.

[596] Os sistemas que admitem a denominada *panachage* permitem que o eleitor vote em candidatos de mais de uma lista partidária, misturando-os, sentido da expressão em língua francesa.

[597] É adotado no Brasil para a maioria dos cargos eletivos no âmbito do legislativo em nível municipal, estadual, distrital e federal, exceto para a eleição dos senadores, eleitos pelo sistema majoritário de um turno.

b) *Single Transferable Vote* (STV)

O segundo sistema eleitoral baseado na representação proporcional é o *Single Transferable Vote*, ou seja, o sistema de voto único transferível. Consiste na divisão do território eleitoral em circunscrições eleitorais plurinominais, ou seja, frações territoriais nas quais os partidos lançam diversos candidatos a serem eleitos pelo sistema proporcional. Nele, ao votar os eleitores ranqueiam os candidatos em uma ordem de preferência, de forma semelhante ao que ocorre no *Alternative Vote System*. A indicação da ordem de preferência costuma ser opcional, de modo que se o eleitor preferir poderá, também, votar em um único candidato. Encerrada a votação, apuram-se apenas os votos da primeira opção (*first-preference votes*). Estabelece-se um quociente eleitoral (*droop quota*[598]) (donde se percebe claramente a filiação do sistema à representação proporcional). Cada candidato com votação igual ou superior ao quociente é considerado eleito na primeira contagem de voto. Encerrada esta primeira apuração, após não haver mais candidatos com votação igual ou superior ao quociente, realizam-se contagens subseqüentes nas quais as sobras de votos (votos excedentes ao quociente ou *quota*) dos candidatos já eleitos são redistribuídas aos remanescentes, observada a ordem de preferência indicada pelos eleitores na cédula.[599] Se a cada nova contagem não houver

[598] O quociente (*quota*) corresponde, em geral, à seguinte fórmula: (votos/(assentos+1))+1. Fonte: < http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/default>. Acesso em: 04.08.2018.

[599] Em geral cada voto redistribuído corresponderá a uma fração (proporcional) de voto. Assim, se a *quota* (quociente) é de 100 votos, e o candidato eleito recebeu 110 votos, os

candidato que atinja a *quota* (quociente) após receber os votos redistribuídos, elimina-se o candidato com menor votação e redistribuem-se seus votos conforme a ordem de preferência expressa pelo eleitor. Assim, realizam-se contagens sucessivas até que se verifique o preenchimento de todos os mandatos ou que restem candidatos iguais aos assentos remanescentes mais 1, hipótese na qual todos estarão eleitos, exceto ou último.

III – *Mixed Systems*

Trata-se de sistemas que combinam a representação majoritária e a representação proporcional, buscando obter os resultados positivos associados a ambas ou reduzir os resultados negativos de ambas. São caracterizados, assim, pela combinação ou paralelismo dos dois sistemas de representação. Pode-se adotar, por exemplo, uma combinação de *First-past-the-post* (FPTP) com lista de representação proporcional (PR). Neles a adoção parcial de elementos de representação proporcional pode ou não operar como um corretivo às distorções ocasionadas pela representação majoritária. Na última hipótese, trata-se do sistema denominado *Mixed-Member Proportional* (MMP), na primeira, do *Parallel System* (PS).

10 votos excedentes, que serão redistribuídos, corresponderão ao 1/10 de voto cada (no exemplo, corresponderão a 1 voto).

a) *Mixed-Member Proportional* (MMP)

O sistema em apreço constitui, como dito, uma combinação da representação majoritária e proporcional, de forma a fazer com que a última constitua um corretivo a distorções causadas pela primeira. Por isso, no MMP o nível de representação proporcional em uma eleição depende do que se verifica na eleição majoritária ou plural (*plurality/majority*). Assim, se um partido obtém certo percentual de votos no território eleitoral, mas não consegue eleger nenhum candidato nas eleições majoritárias distritais, receberá aproximadamente o mesmo percentual de assentos, como compensação. Em tal sistema o eleitor pode contar com 1 ou 2 votos (tal como ocorre na Alemanha e na Nova Zelândia). Na primeira hipótese, a apuração da votação partidária (para fins de cálculo da proporcionalidade) será feita a partir das votações obtidas pelos candidatos individuais filiados a cada partido, na segunda a partir do segundo voto. Os sistemas prevêem, para fim da compensação das distorções resultantes da eleição majoritária, assentos ou mandatos compensatórios, em determinado número, que serão providos se necessário, para reduzir a eventual distorção. Caso a compensação feita por meio de tais assentos revele-se insuficiente, há a possibilidade ainda de existirem assentos ou mandatos extras ou sobressalentes (*extra seats*, *overhang mandates*, *Überhangsmandaten*), novamente tal como ocorre na Alemanha e na Nova Zelândia. É evidente que tal possibilidade aumenta o tamanho do órgão legislativo, em termos de número de membros. O sistema é adotado por diversos países, tais como a Bolívia, a Hungria e a

Romênia, além dos já citados Alemanha e Nova Zelândia. As análises apontam que o sistema do MMP tende a produzir resultados eleitorais proporcionais.

b) *Parallel System* (PS)

O sistema paralelo consiste na combinação do sistema majoritário com o de representação proporcional de forma paralela, ou seja, sem que a representação proporcional funcione especificamente como um corretivo a distorções causadas pela representação majoritária. Nele a representação proporcional não depende do que acontece na eleição majoritária, diversamente do que se verifica no MMP, como se acaba de examinar. Antes, há duas eleições simultâneas e paralelas, uma majoritária, outra proporcional, separadas e independentes entre si. O eleitor pode titularizar 1 ou 2 votos, sendo que na primeira hipótese vota no candidato e para o partido, e na segunda, um de seus votos é destinado a eleger um candidato pela representação majoritária e outro para a eleição proporcional. Apurar-se-ão, naturalmente, os votos da eleição majoritária e os votos da eleição proporcional, elegendo os candidatos por ambos os tipos de representação conforme o número de cadeiras ou mandatos destinados a cada um dos sistemas em cada país. Como se percebe, trata-se de um sistema bem mais simples do que o MMP, sendo adotado em diversos países, como Coréia do Sul, Filipinas, Japão, Lituânia, Paquistão e Ucrânia. O sistema paralelo, que pela descrição corresponde claramente ao sistema distrital misto, parece conduzir, de modo geral, a resultados

intermediários entre aqueles que seriam obtidos por sistemas de representação puramente proporcional ou puramente majoritária.

Há, sem dúvida, outras classificações e outras formas de abordar o tema dos sistemas eleitorais. Dieter NOHLEN (1994), por exemplo, após distinguir sistemas de representação majoritária e proporcional, bem como sistemas de representação parlamentares e presidenciais, identifica sistemas tais como sistema de pluralidade, sistema de representação por maioria absoluta, sistema de representação proporcional pura, sistema de representação proporcional personalizada, sistema de representação proporcional em circunscrições plurinominais variáveis, sistema binominal, sistema segmentado majoritário, sistema de voto simultâneo, sistema proporcional de circunscrições plurinominais variáveis e voto nominal, sistema proporcional com voto de preferência, sistema proporcional personalizado e sistema proporcional com voto de arrasto, além do *Single Transferable Vote* – STV, já estudado.

Estudar cada um desses sistemas, no entanto, extrapolaria bastante o objetivo do presente capítulo, que no contexto do curso de Teoria do Estado pretende apenas expor aspectos gerais dos sistemas eleitorais.

Examinada satisfatoriamente a temática dos sistemas eleitorais, resta analisar assunto próximo e fortemente vinculado a este, consistente nos partidos políticos e nos sistemas partidários, o que se passa a fazer no tópico a seguir, que encerrará o presente capítulo.

10.2. Partidos políticos e sistemas partidários

10.2.1. Partidos políticos

Um tópico fundamental para a compreensão da representação política é o dos partidos políticos, tema é absolutamente central para o Estado e a democracia contemporâneos, a ponto de se falar em Estado de partidos (BARACHO, 1979).[600]

Um partido político é tradicionalmente compreendido como uma associação de pessoas unidas em torno de determinados ideais políticos ou interesses, e que pretende conquistar ou manter o poder para colocar em prática tais ideais ou defender tais interesses (BONAVIDES, 2009).[601] Trata-se, normalmente, de formações sociais espontâneas (não criadas pelo Estado[602]), organizadas e estáveis, que têm a atividade política como finalidade principal.[603] Distinguem-se, assim, de outras figuras, como coalizões momentâneas de grupos e facções políticas (desprovidas de

[600] BARACHO observa que Maurice DUVERGER propôs a adoção da expressão *estasiologia* para designar o estudo científico dos partidos políticos (a palavra grega *stasis* designa partido ou facção).

[601] Os partidos políticos costumam ostentar dois elementos típicos, a saber, o vínculo sociológico que lhes dá origem e o fim político que lhes confere sentido, como ensina VIRGA. O primeiro consiste na união de pessoas em torno de ideais ou interesses, o segundo na finalidade de conquista do poder.

[602] A exceção aqui fica por conta dos regimes de partido único, nos quais geralmente o partido tem caráter oficial e estatal ou quase-estatal.

[603] "O *partido político* é uma associação de cidadãos que pretendem, mediante acção concertada junto da opinião pública, obter o exercício e os benefícios do poder." (CAETANO, 2009, p. 388).

organização e efêmeras) ou grupos de pressão e *lobbies*[604] (que podem ser organizações que não têm como finalidade exclusiva de influência nas decisões políticas e que não disputam eleições, buscando exercer sua influência de forma indireta, por meio de cooptação, persuasão ou métodos análogos).

Os partidos políticos normalmente são criados com fundamento na liberdade de associação, reunindo cidadãos (nacionais no gozo dos direitos políticos) na busca de conquistar e manter-se no poder, geralmente por meios considerados legítimos (GOMES, 2017), isto é, democráticos e pacíficos. No entanto houve na história, evidentemente, de agremiações partidárias que ostentaram caráter paramilitar e que pregaram e lançaram mão também da violência, por meio de revoluções ou golpes de Estado ou processos semelhantes, para a tomada ou manutenção do poder.

Os partidos políticos são descendentes das antigas facções, uma espécie de protopartidos, e tiveram uma história que foi da indiferença legal à legalização e institucionalização/constitucionalização[605] (BONAVIDES, 2009). As facções, consistentes em grupos de pessoas reunidas em torno de certos líderes ou ideias políticas, acabaram por

[604] Grupos de pressão e *lobbies,* aliás, podem ser definidos exatamente como qualquer grupo distinto de partido que vise influenciar o governo, como ensina Dieter NOHLEN (1994), com base em KOLLMAN. Ensina Marcello CAETANO que "o *grupo de pressão* é o agrupamento que se destina a fazer valer certos interesses econômicos, morais ou espirituais mediante uma acção continuada destinada a influir no ânimo e na decisão dos governantes." (CAETANO, 2009, p. 404).

[605] A constitucionalização dos partidos, ou seja, o estabelecimento de normas básicas relativas ao Direito Partidário nas constituições, surge na primeira metade do século XX e intensifica-se após o final da Segunda Guerra Mundial (BARACHO, 1979).

transformar-se em partidos políticos, tal como ocorreu com *Thories* e *Whigs* (conservadores e liberais) na Inglaterra (BARACHO, 1979).

Os partidos variaram bastante em termos de sua concepção e operação ao longo do tempo. Assim, utilizando a tipologia de DUVERGER, percebe-se que no século XIX preponderaram os partidos de quadros, ou seja, aqueles que tinham a pretensão de reunir apenas a elite intelectual e econômica, com caráter nitidamente aristocrático ou oligárquico. Já durante o século XX assiste-se ao surgimento dos partidos de massa, ou populares, assim entendidos aqueles abertos à participação maciça da cidadania, que buscavam arregimentar grande número de filiados para si, normalmente partidos com apelo popular (BONAVIDES, 2009).[606]

Ao longo do desenvolvimento do Estado e da democracia, os partidos revestiram-se de importância crescente, dado o papel que se pretendeu conferir aos mesmos, principalmente após o advento da denominada democracia de partidos, surgida após a década de 1930. Como já examinado no tópico relativo ao desenvolvimento da democracia, a partir daquele período concebia-se o partido político como uma estrutura central à democracia representativa, pois os diversos partidos, com seus diferentes programas, ofereceriam aos eleitores alternativas em termos de valores, objetivos e políticas, o que conferiria

606 "Partidos de quadros são os primeiros que surgem dentro de um sentido moderno, em decorrência do sistema eleitoral: tipo tradicional (conservadores, liberais e 'radicais'), tipo americano e partidos 'indiretos'; (...) partidos de massa, com técnicas criadas pelos movimentos socialistas, que seriam usados pelos Partidos comunistas, pelos Partidos fascistas e pelos Partidos das nações subdesenvolvidas: tipo socialista, tipo comunista, tipo fascista e os Partidos dos Estados subdesenvolvidos." (BARACHO, 1979, p. 131).

um caráter quase plebiscitário às eleições. Além disso, posteriormente à eleição, os partidos assegurariam a observância das preferências do eleitorado, manifestadas através do voto.

Diversas funções que comumente são atribuídas aos partidos políticos, podendo ser identificados três conjuntos principais, como ensina GOMES (2017) com base em KOLLMAN, a saber, as funções exercidas pelos partidos junto ao governo, as funções desempenhadas pelos partidos como organização e, por fim, aquelas desempenhadas junto ao eleitorado. Junto ao governo, os partidos desempenhariam diversos papéis, como, por exemplo, influir sobre a atuação do poder público. Enquanto organização, as agremiações partidárias atuariam na arregimentação de filiados e na organização de esforços para a campanha eleitoral. Já no diz respeito à sua atuação junto ao eleitorado, os partidos seriam importantes orientadores do eleitor (GOMES, 2017).

Outras funções aos partidos políticos são frequentemente atribuídas aos partidos, tais como as de formação da cidadania, orientação do eleitor, seleção e designação de candidatos, controle dos eleitos, atuação na disputa eleitoral, condução ou crítica ao governo, entre outras (BARACHO, 1979).

Algumas das principais manifestações deste Estado de partidos traduzem-se no surgimento de regras rígidas de disciplina e fidelidade partidárias ao longo do século XX, elementos essenciais para o funcionamento de uma democracia de partidos, revelando-se em componentes tais como o mandato partidário e a partitocracia (BARACHO, 1979). A partitocracia, como já visto, consiste em uma

modificação sofrida pelo parlamentarismo, em que a fonte real de poder deixa de ser o parlamento e passa a ser a liderança partidária[607]. O mandato partidário (GOMES, 2017), por sua vez, instaura-se nos sistemas em que a infidelidade partidária (mudança de partido) ou a indisciplina partidária (atuação dos mandatários eleitos em desconformidade com a orientação partidária) são sancionadas[608], inclusive podendo acarretar a perda do mandato, de modo que se compreende que este pertence ao partido, e não ao candidato.[609]

É evidente que o esquema ideal de funcionamento da democracia de partidos não operou como o esperado, e não faltam visões realistas ou mesmo críticas relativamente aos partidos políticos. Tais visões são variadas, merecendo destaque as concepções realistas dos partidos políticos, que os vislumbram como máquinas caçadoras de votos no sentido único e exclusivo da conquista do poder em troca dos benefícios decorrentes (WEBER, 2004), em razão de os partidos terem sido

---

607 É fruto da coincidência entre o cargo de primeiro ministro e de chefe do partido detentor da maioria dos assentos no parlamento, que faz com que o primeiro ministro, enquanto líder do partido majoritário e detentor de poder sobre os parlamentares de seu partido em função de regras de disciplina e fidelidade partidárias, possa, de fato, exercer poder sobre o parlamento (CAETANO, 2009).

608 "Os partidos tinham uma disciplina muito frouxa e os seus membros, no governo ou no parlamento, decidiam com relativa liberdade. A pouco e pouco, porém, e por razões que noutra altura se referem, a disciplina das formações políticas reforçou-se. O deputado e o próprio membro do governo dependem acentuadamente do partido e dificilmente podem votar contra as suas orientações. As maiorias parlamentares e quantas vezes os próprios governos – embora nestes tenham por via de regra assento os chefes partidários – deixam de deliberar autonomamente para se limitarem a formalizar o que foi decidido pelos órgãos competentes dos partidos ou o que foi acordado entre eles." (CAETANO, 2009, p. 206).

609 Ou seja, para além das tradicionais concepções do mandato imperativo e do mandato livre, agrega-se esta do mandato partidário.

percebidos muitas vezes como essencialmente pragmáticos ou fisiológicos.[610]

Seja como for, os partidos políticos desempenham um papel crucial na vida política contemporânea, o que se pode demonstrar por vários expedientes, como, por exemplo, pelo poder que exercem sobre a seleção dos candidatos a serem lançados. Com efeito, a proibição de candidaturas livres – i.e., candidatos não filiados partido político –, existente em muitos sistemas, diminui as opções dos eleitores nos sistemas que não as admitem, tornando os partidos em atores com poder de veto sobre as candidaturas.

Além disso, o papel fundamental dos partidos políticos fica muito claro em sistemas de representação proporcional, nos quais, como visto, a votação do partido ou da coligação de partidos revela-se decisiva, e sob a qual o voto é, em realidade, voto de legenda (ou seja, voto no partido ou coligação) (GOMES, 2017), e não na pessoa do candidato, e isso não apenas em sistemas com lista fechada, mas também em sistemas de lista aberta, tendo em vista a transferência de votos entre candidatos (pois os votos válidos apurados são os da legenda, e não dos candidatos individuais, como já examinado). Os partidos políticos exercem, portanto, uma influência relevante sobre o sistema representativo e são por ele influenciados, como se examinará adiante.

---

610 A distinção entre partidos ideológicos e partidos pragmáticos encontra-se relacionada com esta temática. São considerados ideológicos os partidos comprometidos com determinada ideologia política, que orienta seu programa e informa sua atuação. Os partidos pragmáticos, por sua vez, não possuem orientação ideológica definida, e parecem atuar precipuamente com vistas a interesses do próprio partido, de seus membros ou de grupos ou setores sociais específicos, sendo de atuação mais fisiológica (BARACHO, 1979).

O regime jurídico ao qual os partidos políticos se encontram sujeitos é bastante variável, a começar por sua personificação jurídica. Registram-se sistemas que tratam os partidos políticos como entes despersonalizados, isso é, desprovidos de personalidade jurídica. Outros os consideram entes paraestatais ou pessoas jurídicas de direito público, por força de sua relevância no sistema democrático e na escolha dos titulares de alguns dos mais importantes órgãos estatais. Há ainda sistemas que, privilegiando a natureza de associação dos partidos políticos, os consideram como pessoas jurídicas de direito privado, como ocorre no Brasil (GOMES, 2017).

A despeito disso, dada a importância das agremiações partidárias para diversos fins, os partidos sempre estão sujeitos a uma série de regras constitucionais e legais para sua constituição e desenvolvimento, tais como comprovar o apoio de um número mínimo de eleitores em um número mínimo de Estados para poderem ser constituídos, registrar seus estatutos em órgãos estatais ou ainda prestar contas de recursos recebidos e despendidos em campanhas eleitorais.

Além disso, é importante compreender o grau de liberdade de criação, organização e funcionamento de partidos políticos e até que ponto os partidos encontram-se sujeitos a algum tipo de controle por parte do Estado. VANOSSI, por exemplo, distinguia os sistemas que submetiam os partidos políticos a um controle quantitativo dos sistemas que os submetiam a um controle qualitativo. O primeiro consistiria no controle de meras exigências formais, como constituição conforme a legislação e número mínimo de filiados; o segundo, em um controle que

além de aspectos formais permitia ou não determinadas tendências ideológicas nos programas partidários, excluindo, por exemplo, a possibilidade de criação de partidos racistas, contrários à democracia ou aos direitos humanos, entre outros.

Na mesma esteira, Pietro VIRGA e BISCARETTI DI RUFFIA distinguiam o controle minimalista e o controle maximalista dos partidos políticos. O primeiro abrangeria apenas aspectos de controle externo para esses autores, ou seja, elementos formais. O segundo consistiria um controle mais intenso, chegando ao ponto de buscar regular as estruturas internas do partido, ou seja, a própria forma de organização das agremiações partidárias. Estes autores reconheciam, ainda, a possibilidade de controle ideológico-programático, que normalmente manifesta-se na exclusão de partidos fundados em ideologias consideradas subversivas ou antidemocráticas, considerando este um modelo de controle intermediário entre o controle maximalista e o controle minimalista.

Note-se que as categorias do controle quantitativo e qualitativo de VANOSSI não correspondem perfeitamente às categorias do controle minimalista e maximalista de VIRGA e BISCARETTI DI RUFFIA, embora tenham semelhanças. O controle minimalista dos primeiros corresponde aproximadamente à noção de controle quantitativo do último, mas o controle maximalista não corresponde à noção de controle qualitativo de VANOSSI, que equivale, na realidade, à categoria do controle ideológico-programático, que não é considerado maximalista, mas uma tendência intermediária.

Outro aspecto importante a ser mencionado ao se tratar de partidos políticos são as coligações. Denomina-se coligação uma associação temporária de dois ou mais partidos, estabelecida para fins de disputar uma eleição como se estes partidos fossem um só (GOMES, 2017), podendo também ser constituída para outros fins. Observa DUVERGER que

> "As alianças entre partidos possuem formas e graus muito variáveis. Algumas são efêmeras e desorganizadas: simples coalizões provisórias, para beneficiar-se de vantagens eleitorais, para derrubar um governo ou para sustentá-lo. Outras são duráveis e estão providas de uma sólida estrutura, que faz com que por vezes elas pareçam um superpartido." (DUVERGER, 1957, p. 349).

A coligação reveste-se da maior importância, sobretudo considerando que em sistemas como o brasileiro determinam diversas questões cruciais, como tempo de propaganda em rádio e televisão, além de recebimento de recursos pelos partidos. A coligação é essencial, ainda, nos sistemas proporcionais, pois a eleição dependerá fundamentalmente do desempenho da coligação.

Embora as coligações eleitorais sejam as mais óbvias, há outros tipos, como recorda NOHLEN (1994), como as coligações parlamentares e as coligações governamentais[611]. Podemos considerar as primeiras como uma associação temporária de partidos (ou bancadas partidárias) para fins

611 DUVERGER assume a mesma distinção: "No plano vertical, podem distinguir-se em primeiro lugar as alianças eleitorais, as alianças parlamentares e as alianças governamentais. As primeiras situam-se no nível dos candidatos; as segundas, no nível dos deputados; as terceiras, no nível dos ministros. Umas e outras podem coexistir ou manifestar-se isoladamente." (DUVERGER, 1957, p. 356)

de coordenar a atuação parlamentar dos partidos coligados em certo sentido. A coligação parlamentar pode ter importância fundamental, pois dela podem depender a aprovação ou rejeição de matérias importantes no órgão legislativo, como emendas constitucionais, aprovação ou rejeição de contas ou de programas de governo, além de votos de censura e moções de desconfiança.

A coligação governamental seria aquela coligação ou coalizão parlamentar cuja finalidade seria a de formar uma maioria para permitir a escolha do governo (primeiro ministro e gabinete) em sistemas parlamentaristas ou semiparlamentaristas, dando suporte assim a um governo. Desnecessário dizer que muitas vezes este tipo de coalizão partidária desempenha papel fundamental nos sistemas políticos contemporâneos.[612]

10.2.2. Sistemas partidários

Além de compreender em que consistem os partidos, quais seus tipos, suas funções, seu regime jurídico e seus mecanismos de controle, faz-se necessário traçar pelo menos um panorama dos sistemas partidários. Como ensina DUVERGER (1957), "salvo nos Estados de

[612] Recentemente as coalizões de partidos foram fundamentais para a composição dos governos alemão e italiano, por exemplo. Ressalve-se que no direito brasileiro são consideradas coligações apenas os consórcios de partidos organizados de acordo com a legislação eleitoral para fins de campanhas, ocasião na qual as mesmas desempenham todos os direitos e deveres de um partido político, embora não gozem de personalidade jurídica, mas meramente para fins judiciais e eleitorais (GOMES, 2017). As alianças de partidos no congresso nacional costumam ser denominadas de outra forma, como coalizões ou frentes partidárias, por exemplo.

partido único, vários partidos coexistem em um mesmo país: as formas e as modalidades dessa coexistência definem o 'sistema de partidos' do país considerado." NOHLEN (1994, p. 38), por sua vez, explicita que

> "por 'sistema de partidos' entende-se a composição estrutural da totalidade dos partidos políticos em um Estado. Os elementos ou variáveis mencionados, tratados pelos pesquisadores dos sistemas partidários, são os seguintes: a) o número de partidos; b) seu tamanho; c) a distância ideológica entre eles; d) seus padrões de interação; e) sua relação com a sociedade ou com grupos sociais; f) sua atitude em face do sistema político."

Como se vê, os critérios são vários, o que redundará em diferentes classificações e em certa complexidade na matéria, de modo que aqui somente será possível explorar os aspectos principais. A primeira distinção fundamental a ser feita é a existente entre sistemas partidários competitivos e não-competitivos. Os primeiros são aqueles sistemas em que se pode identificar, ao longo do tempo, fases de alternância de partidos no poder (apesar da possibilidade de fases de predominância de um partido). Os últimos, contrariamente, são sistemas em que um partido revela-se hegemônico, superando os demais sistematicamente[613] (BARACHO, 1979).

Além disso, tradicionalmente distinguem-se os sistemas partidários em pluripartidários (ou multipartidários), bipartidários e de partido

[613] São exemplos de sistemas partidários não competitivos os sistemas de partido único, como o existente em sistemas políticos fascistas e comunistas. Há que se distinguir, ainda, os sistemas de alternância ideológica dos sistemas de alternância pragmática, conforme o tipo de partidos que se sucedam no poder, bem como os sistemas hegemônicos ideológicos dos sistemas hegemônicos pragmáticos, com base no mesmo critério (NOHLEN, 1994).

único[614], com base principalmente em dois critérios, a saber, o número de partidos existentes e seu tamanho, embora outros critérios possam ser levados em conta.

Os sistemas pluripartidários ou multipartidários, quando utilizados como sinônimos, normalmente são concebidos como caracterizados pela existência de diversos partidos políticos, alguns maiores, alguns médios e diversos partidos pequenos. O número de partidos varia, mas pode chegar ou mesmo ultrapassar uma dezena de partidos.[615] Nesses sistemas algumas características do sistema representativo favorecem a criação de novos partidos, o que parece favorecer sua multiplicação, gerando, juntamente com outros fatores, o multipartidarismo ou pluripartidarismo. Como ensina DUVERGER,

> "A tipologia do multipartidarismo é difícil: de três ao infinito, pode-se conceber inumeráveis variantes; dentro de cada uma delas, quantas formas e matizes. O tripartidarismo francês de 1945 não tem nada em comum como o tripartidarismo belga tradicional; o quadripartidarismo escandinavo é fundamentalmente diferente do quadripartidarismo suíço; a dispersão da direita francesa não tem o mesmo significado que o

[614] Nesse sentido, confira-se o magistério de PIZZORUSSO: "Para tais fins as principais distinções a se fazer são duas: uma relativa à repartição das forças políticas concretamente ativas em determinado país em um número mais ou menos elevado de organizações partidárias (...) e, deste ponto de vista, deve-se distinguir principalmente as três hipóteses de 'pluripartidarismo', 'bipartidarismo' (ou 'bipolarismo', que ocorre quando há mais de dois partidos, mas giram ao redor de dois 'pólos') e 'monopartidarismo', a segunda diz respeito, por sua vez, ao equilíbrio concreto das relações entre as diversas forças políticas e deste ponto de vista deve-se distinguir as hipóteses do 'governo consorciativo' que se verifica quando todas as forças políticas (ou pelo menos as principais) colaboram na direção do Estado, a hipótese da 'alternância' de forças políticas diversas no governo e a hipótese de 'hegemonia' de uma única força política." (PIZZORUSSO, 1998, pp. 213-214).

[615] Em casos extremos, como no Brasil, pode passar várias dezenas. Em 2018 o país conta com 35 agremiações partidárias. Tal grau elevadíssimo de fragmentação partidária ostenta diversos inconvenientes.

> fracionamento dos partidos na Tchecoslováquia antes da guerra ou na República Espanhola." (DUVERGER, 1957, p. 255-256)

Os sistemas bipartidários (também chamados de sistemas com dualismo de partidos) igualmente são integrados por vários partidos políticos, embora, em geral, em menor número do que os sistemas pluripartidários, ou seja, possuem menor fragmentação partidária do que estes. A razão de serem classificados como bipartidários é que dois destes partidos normalmente se tornam muito maiores que os demais e tendem a dominar a cena quando se trata das mais importantes eleições (BONAVIDES, 2009). Nesses sistemas, geralmente os pequenos partidos não têm chances significativas nas eleições mais relevantes, tais como as do órgão legislativo nacional (congresso ou parlamento) ou eleições presidenciais (nas repúblicas). Como reconhece DUVERGER,

> "Distinguir o dualismo e o multipartidarismo nem sempre é fácil, por causa da existência dos pequenos grupos ao lado dos grandes partidos. Nos Estados Unidos, por exemplo, se encontram alguns pigmeus por detrás dos gigantes democrata e republicano: o Partido Trabalhista, o Partido Socialista, o Partido dos Agricultores, o Partido Proibicionista, o Partido Progressista." (DUVERGER, 1957, p. 235).

Observe-se que geralmente não existe qualquer norma jurídica proibindo a criação de mais de dois partidos em sistemas bipartidários[616],

[616] Há exceções. Nesse sentido, cabe fazer menção a uma espécie de bipartidarismo artificial que conhecemos no Brasil no período ditatorial que existiu entre as décadas de 1960 e 1980. Como é sabido, neste período os partidos políticos foram reduzidos a dois apenas: a Aliança Renovadora Nacional – ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB. O primeiro representava o regime militar então existente ao passo que o segundo constituía uma espécie de oposição consentida dentro de certos limites, e amalgamava diversas orientações políticas bastante variadas. Apesar de não proibida

sendo que o surgimento de um arranjo partidário de tal tipo possui diversas teorias que tentam explicá-lo, algumas de natureza culturalista, outras de natureza institucional, como se verá no tópico próprio, logo adiante. Vários países ao redor do mundo caracterizam-se pelo bipartidarismo, sendo os exemplos mais notórios a Inglaterra e os Estados Unidos da América.[617]

Os sistemas de partido único, por sua vez, sequer costumam ser considerados verdadeiros sistemas partidários, sendo característicos de autocracias ou regimes autoritários ou totalitários, com pouca ou nenhuma liberdade política, e caracterizando sistemas partidários não competitivos, como já visto. Os sistemas de partido único, diferentemente dos outros dois, caracterizam-se pela existência de proibição legal à criação de outro partido político além daquele oficial, que representa a ideologia oficial do regime (BARACHO, 1979).

São exemplos desses sistemas aqueles representados pelos vários fascismos conhecidos ao longo da história, bem como o nacional-socialismo alemão e o socialismo real do leste europeu. Atualmente alguns

formalmente a criação de outros partidos, estabeleciam-se critérios que tornavam tal criação extremamente difícil, de modo a se traduzir, na prática, em impedimento de criação de novos partidos. Trata-se de uma espécie *sui generis* de sistema bipartidário que não corresponde à experiência em geral do bipartidarismo, que não se encontra vinculada a nenhum regime político autoritário ou autocrático (SILVA, 2011).

617 Na Inglaterra, sistema tradicionalmente considerado bipartidário (embora os partidos principais mudado ao longo do tempo), registram-se diversos partidos, como *Democratic Unionist Party*, o *UK Independence Party – UKIP*, o *Conservative Party* (Partido Conservador), o *Liberal Democrats*, o *Labour Party* (Partido Trabalhista), e o *Scottish National Party*. Nos EUA, apesar da predominância do Partido Democrata e do Partido Republicano, há outros, como o Partido da Constituição, o Partido Verde e o Partido Libertário.

Estados adotam o sistema de partido único, como a China e a Coréia do Norte.[618]

Entre as classificações mais importantes dos sistemas partidários contemporâneos encontra-se a de Giovanni SARTORI, para quem os sistemas distinguem-se em bipartidários, multipartidários e pluripartidários (note-se que, aqui, multipartidários e pluripartidários deixam de ser considerados sinônimos, passando a designar sistemas partidários distintos). Os critérios propostos pelo cientista político italiano são três: grau de fragmentação do sistema partidário, grau de polarização ideológica dos partidos e dinâmica partidária (NOHLEN, 1994).

A fragmentação pode estar presente ou ausente, correspondendo a um número elevado de partidos. Assim, sistemas bipartidários, que possuem poucos partidos, revelam ausência de fragmentação, diversamente dos sistemas multipartidários e pluripartidários, caracterizados, ambos, por número elevado de partidos, ou seja, pela fragmentação partidária.

A polarização corresponde ao grau de distância dos partidos políticos em termos ideológicos. Para SARTORI, a polarização é inexistente nos sistemas bipartidários, baixa nos sistemas multipartidários e alta nos sistemas pluripartidários (NOHLEN, 1994).

---

618 Assim em regimes socialistas, por exemplo, o marxismo, em alguma de suas variantes, era a ideologia oficial e os partidos políticos eram vistos como representantes da divisão da sociedade em classes. Desse modo, buscava-se justificar o sistema de partido único, ao afirmar que a sociedade socialista seria uma sociedade sem divisões de classe e, portanto, sem partidos políticos. Em tais regimes de modo geral verificou-se uma forte ascendência do poder do partido sobre o Estado, sendo que por vezes havia quase uma confusão entre estas duas estruturas políticas. (MIRANDA, 2004; CAETANO, 2009).

Por fim, os partidos podem possuir uma tendência voltada ao centro ou contrária ao centro, o que SARTORI denomina de dinâmica centrípeta ou centrífuga, respectivamente. Para ele, os sistemas bipartidários e multipartidários ostentam dinâmica centrípeta, tendendo os partidos a aproximarem-se, ao passo que os sistemas pluripartidários ostentam dinâmica centrífuga, tendendo os partidos ao afastamento (NOHLEN, 1994).

Em síntese, de acordo com a classificação proposta por SARTORI, os sistemas bipartidários seriam caracterizados pela ausência de fragmentação partidária, pela ausência de polarização ideológica entre os partidos e pela dinâmica centrípeta; os sistemas multipartidários, por sua vez, pela fragmentação partidária, pelo baixo grau de polarização ideológica e pela tendência centrípeta; e, por fim, os sistemas pluripartidários, pela fragmentação, pela polarização ideológica elevada e pela dinâmica centrífuga.

Desse modo, há diferenças sutis, mas importantes entre o sistema multipartidário e pluripartidário, como o fato de os programas partidários serem mais ideológicos e bem-definidos nos últimos do que nos primeiros, por exemplo.

Há vários outros aspectos e classificações que não é possível explorar aqui, tais quais os conceitos de partido hegemônico/dominante, pluralismo moderado ou polarizado entre outras questões. Os temas aqui abordados já são suficientes para a finalidade da presente obra.

O sistema partidário possui reflexos importantes no sistema político, afetando, por exemplo, o sistema de governo e a representação

partidária das correntes de opinião, entre outros aspectos. Tanto bipartidarismo quanto o multipartidarismo ou pluripartidarismo possuem aspectos positivos e negativos. O bipartidarismo, por exemplo, favorece a formação de uma maioria no legislativo, sendo decisivo para a composição e manutenção da estabilidade de governos em sistemas parlamentaristas ou semiparlamentaristas, e sendo importante também em sistemas presidencialistas, na medida em que possibilita que o presidente possua maioria no congresso (embora o inverso também possa se dar).

O multipartidarismo ou pluripartidarismo tendem a dificultar a formação de uma maioria estável no legislativo, sendo normalmente problemáticos para sistemas parlamentaristas ou semiparlamentaristas (razão da introdução dos institutos de parlamentarismo frenado ou racionalizado, já examinados no tópico relativo aos sistemas de governo). Revelam-se problemáticos, também, no presidencialismo, pois tendem a fazer surgir o presidencialismo de coalizão (tal como ocorre no Brasil, por exemplo), nos quais o presidente, para aprovar medidas legislativas necessárias a seu governo, precisa negociar constantemente com o congresso para obter as maiorias, o que encarece, dificulta e, no limite, pode inviabilizar o governo.

Para evitar a proliferação excessiva de partidos políticos, evitando que partidos ínfimos que conquistam mandatos por força do sistema de representação proporcional possam adotar uma atitude estratégica oportunista, extorquindo o governo e exercendo um poder desproporcional, tem-se adotado diversas técnicas, como a instituição de cláusulas de barreira ou desempenho (BONAVIDES, 2009). Estas

normalmente traduzem-se na exigência de que o partido obtenha um desempenho mínimo nas eleições para que possa eleger representares, ou técnicas similares, que visam evitar tal problema sem abandonar o sistema eleitoral proporcional.

Do ponto de vista da representação das correntes ideológicas ou de pensamento, naturalmente os sistemas multipartidário e, principalmente, pluripartidário (no sentido adotado por SARTORI) tenderão a traduzir mais fielmente as mesmas no sistema partidário, consequentemente, no sistema representativo. Os sistemas de dualismo partidário, por sua vez, tenderão a produzir partidos pouco ideológicos, que amalgamam em seu interior representantes de muitas correntes de pensamento diferentes e até distantes entre si, sendo difícil representarem posições ideológicas bem definidas. Além disso, várias correntes de pensamento político presentes na sociedade não encontrarão representação no sistema partidário (BONAVIDES, 2009), tendendo a buscar influenciar a esfera pública por outros meios, como, por exemplo, por meio de organizações não-governamentais e movimentos da sociedade civil organizada em geral. É o caso dos movimentos ambientalistas, pelos direitos civis, feministas, entre outros, que dificilmente encontrarão representação partidária nos sistemas bipartidários.

Examinados brevemente tais aspectos gerais relativos aos partidos políticos e aos sistemas partidários, resta examinar um tema particularmente importante, a saber, a influência existente entre sistema partidário e sistema e eleitoral e a influência do último na formação do primeiro.

10.3. Sistema partidário e sistema eleitoral

Diante do fato de que não existem normas jurídicas proibindo a criação de diversos partidos políticos em sistemas bipartidários, foi muito discutido na Ciência Política e na Teoria do Estado quais seriam os fatores determinantes da estrutura partidária ser marcada por dualismo ou pluralismo de partidos. Diversas explicações foram ensaiadas, tais como a ideia de que alguns povos teriam uma propensão a tender a uma entre duas correntes de opinião políticas, e outros a dispersar-se entre diversas delas, o que geralmente não costuma ser aceita atualmente como uma explicação válida do surgimento dos diferentes sistemas partidários.

Um dos principais elementos relacionados à proliferação de partidos políticos e à configuração de um sistema pluripartidário ou à menor fragmentação partidária e ao surgimento de um sistema bipartidário parecer ser a existência da representação proporcional ou majoritária (BONAVIDES, 2009). Ou seja, parece haver uma relação importante entre o sistema eleitoral e o sistema partidário. Assim, como ensina BARACHO,

> "Duverger aponta as relações existentes entre os sistemas eleitorais e o sistema de Partidos nesses termos: a) escrutínio[619] nominal de um só turno tende ao dualismo de Partido; b) escrutínio majoritário de dois turnos tende para o pluripartidarismo; c) sistema proporcional encaminha para o sistema multipartidarista." (BARACHO, 1979, p. 148).

[619] Como esclarece eminente juspublicista português, "escrutínio pode significar a apuração dos votos (contagem) ou, por vezes, o próprio ato da votação (CAETANO, 2009, p. 250).

Com efeito, o sistema proporcional parece favorecer a criação de partidos políticos, na medida em que permite com que um pequeno partido, recém criado, seja capaz de eleger alguns representantes, logo no primeiro pleito que dispute, conquistando viabilidade política e financeira, conseguindo manter-se e crescer. Em um sistema majoritário parece mais difícil, em princípio, a criação exitosa e a manutenção de um pequeno partido, pois é mais difícil, caro e demorado conseguir algum êxito nas eleições e, consequentemente, obter viabilidade política e financeira.

Esta é uma explicação que parece plausível, e que foi desenvolvida principalmente por DUVERGER, que ensina:

> "Pode-se esquematizar a seguinte fórmula: *o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo de partidos*. De todos os esquemas que definimos neste livro, este último é, sem dúvida, o mais próximo de uma verdadeira lei sociológica. Destaca-se uma coincidência quase geral entre escrutínio majoritário de um turno e bipartidarismo: os países dualistas são majoritários e os países majoritários são dualistas. As exceções são muito raras e podem ser explicadas geralmente por circunstâncias particulares." (DUVERGER, 1957, p. 245)

Vê-se que DUVERGER sustenta uma relação forte entre sistema eleitoral e sistema partidário, portanto, baseando-se na coincidência entre sistemas majoritários de um turno e sistema bipartidário, encarando as poucas situações em que esta coincidência não se dá como exceções.[620] O cientista político francês aduz, mais adiante, que

[620] No mesmo sentido, o magistério de CAETANO (2009, p. 249): "Efectivamente a representação proporcional conduz sempre à multiplicidade de partidos, e ao enfraquecimento e à instabilidade dos governos."

> "Por trás de todos os fatores particulares do multipartidarismo está presente um fator geral, que se compõe deles: o regime eleitoral. Vimos que o sistema majoritário de um turno tende ao bipartidarismo; contrariamente, *o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo.* As influências de um e de outro não são absolutamente idênticas, sendo a do regime de dois turnos mais difícil de precisar." (DUVERGER, 1957, p. 266)

Ou seja, embora reconheça a possibilidade de concorrência de fatores para a formação dos sistemas partidários, bem como a dificuldade de estabelecer os efeitos de certas versões do sistema majoritário (como o de dois turnos) sobre a estrutura partidária, DUVERGER enfatiza ser determinante o impacto do sistema eleitoral sobre o sistema partidário, explicação que parece preferível às demais já referidas.

A contribuição de DUVERGER para a compreensão da formação dos sistemas partidários não nos parece negligenciável. A despeito disso, outros autores, como SARTORI, fazem diversas ressalvas relativamente às conclusões daquele autor.

Para SARTORI a estrutura partidária não depende apenas do sistema eleitoral, mas de múltiplos fatores (NOHLEN, 1994). De acordo com o pensamento do cientista político italiano, diversas variáveis devem ser levadas em consideração para compreender, classificar e formular um quadro taxonômico dos sistemas partidários, para além do número e do tamanho dos partidos políticos existentes em um Estado.

Entre nós, JOSÉ AFONSO DA SILVA (2011) destacou o equívoco daquela que considera uma leitura simplista das teses de DUVERGER, enfatizando que os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário não são inexoráveis nem exclusivos, mas apenas

tendências que, juntamente com diversas outras variáveis, concorrem para a formação de um sistema de dualismo ou pluralidade de partidos.

O autor utiliza o caso brasileiro como exemplo. Para ele, o pluripartidarismo existente no Brasil não seria fruto do sistema eleitoral proporcional[621], mas de outros fatores. Segundo SILVA (2011), foi após a extinção dos partidos estaduais e a imposição de um caráter nacional aos partidos, em 1946, que se iniciou a intensa fragmentação partidária no Brasil. Sustenta aquele autor que, como até então existia uma pluralidade de partidos políticos estaduais, expressão do poder das oligarquias regionais e locais, a imposição de caráter nacional aos partidos políticos acaba por fazer com que tais oligarquias criem partidos apenas formalmente nacionais, mas em realidade regionais, inflacionando o sistema partidário com um número crescente de agremiações.[622]

Vê-se a partir do exemplo de SILVA que realmente fatores muito peculiares podem conduzir a um sistema pluripartidário, multipartidário

---

[621] Para uma concepção distinta confira-se o que ensina José Alfredo de Oliveira BARACHO: "A representação proporcional acarreta a multiplicação de partidos, mas nem sempre estimula conflitos programáticos definidos. Em muitos sistemas políticos, a multiplicidade de partidos não se identifica com as ideias, mas são meras fórmulas de conservação de lideranças políticas existentes. Mesmo que o sistema majoritário possa ser tido como catalizador de grandes agremiações, nem sempre isto ocorre na prática, pela falta também de uma ideologia básica de suporte. No Brasil, de há muito, certos debates revelam os inconvenientes de extrema fragmentação das forças partidárias, pelo que defendem um sistema de poucos partidos. O professor Orlando Magalhães Carvalho, em suas conclusões, afirma que a adoção da representação proporcional ligada à instituição dos Partidos nacionais, levou à fragmentação partidária." (BARACHO, 1979, p. 149).

[622] Com efeito, não se revela de grande dificuldade para grupos poderosos o cumprimento dos requisitos formais estabelecidos como critério para caracterização de um partido como dotado de caráter nacional, tais como a existência de um número mínimo de apoiadores distribuído por um número mínimo de Estados. Apesar de tais formalidades, muitos partidos continuam ostentando caráter regional, do ponto de vista sociológico.

ou bipartidário. Mas isso não parece retirar completamente o valor à constatação feita por DUVERGER no sentido da existência de uma relação importante (mas não exclusiva) entre sistema eleitoral e sistema partidário, e nas correlações que aquele autor identifica entre sistema majoritário de um turno e sistema bipartidário, de um lado, e entre sistema proporcional ou majoritário de dois turnos e pluralismo partidário, de outro.

Diversas outras questões exsurgem em torno dos partidos políticos e sistemas partidários, tais como a distinção entre, sistemas de partido único (União Soviética, e.g.), sistemas de partido hegemônico (México, p. ex.), sistemas de partido dominante (Índia e Japão, e.g.), sistemas bipartidários (Inglaterra e EUA, p. ex.), sistemas de pluralismo moderado (Países Baixos, Suíça, Bélgica e Alemanha), sistemas de pluralismo polarizado (Itália e Finlândia, e.g.), entre outros fatores (NOHLEN, 1994).

Tal análise extrapola, no entanto, o escopo do presente trabalho, de modo que os elementos até aqui trabalhados parecem suficientes para os fins de compreensão dos partidos políticos e seus sistemas em nível de graduação em Direito.

REFERÊNCIAS

Constam na lista de referências abaixo todas as obras citadas na presente obra e todas aquelas que, de um modo ou de outro, direta ou indiretamente, serviram de fonte de inspiração ou podem ser úteis para o aprofundamento das temáticas aqui desenvolvidas.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer:** O poder soberano e a vida nua I. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____. **Estado de Exceção.** Trad. Iraci D. Poletti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALIGHIERI, Dante. ***The De Monarchia of Dante Alighieri.*** Trad. Aurelia Henry. Boston: Houghton, Mifflin & Company, 1904.

ALTHUSIUS, Johannes. ***Política:*** *An Abridged Translation of Politics methodically set forth, and illustrated with sacred and profane examples.* Trad. Frederick Carney. Boston: Beacon Press, 1964.

ARISTÓTELES. **Política.** Trad. Pedro C. Tolens. 6 ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Política Comparada.** Trad. Mercedes Córdoba. Cidade do México: Fundo de Cultura Econômica, 1993.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral dos Partidos Políticos.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 16, n. 64, out./dez. 1979, pp. 127-166.

BARBER, Benjamin R. ***Strong Democracy:*** *Participatory Politics for a New Age.* 2 ed. Berkeley: University of Californi Press, 2003.

BARROW, Clyde W. ***Critical Theories Of The State:*** *Marxist, Neo-marxist, Post-marxist.* Madison: The University of Wisconsin Press, 1993.

BARTHÉLEMY, Joseph. ***La Crise de la Démocratie Répresentative.*** Paris: Marcel Giard, 1928.

_____. ***Le Gouvernement de la France:*** *Tableau des Institutions Politiques, Administratives et Judiciaires de la France Contemporaine.* Paris: Payot, 1919.

_____. ***L'Introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X.*** Paris: Giard & Brière, 1904.

_____. ***L'Organisation du Suffrage et l'Expérience Belge.*** Paris: Giard & Brière, 1912.

_____. ***Précis de Droit Constitutionnel.*** Paris: Dalloz, 1932.

_____. ***Le Rôle du Pouvoir Éxecutif dans les Républiques Modernes.*** Paris: Giard & Brière, 1907.

____. ***Le Vote des Femmes.*** Paris: Félix Alcan, 1917.

BATLE, Albert. ***Diez Textos Básicos de Ciencia Política.*** 2 ed. Barcelona: Ariel, 2001.

BECCARIA, Cesare de. ***Dei Delitti e delle Pene.*** Milão: Mondadori, 1991.

BENTHAM, Jeremy. ***Tratados de Legislación Civil y Penal.*** Trad. Ramon Salas. Cidade do México: Tribunal Superior de Justiça do Distrito Federal, 2004.

BLACKSTONE, William. ***Commentaries of The Laws of England In Four Books.*** Vol. I. Philadelphia: J. B. Lippincott Company, 1893.

_____. ***Commentaries of The Laws of England In Four Books.*** Vol. II. Philadelphia: J. B. Lippincott Company, 1893.

BLUNTSCHLI, Johann Kaspar. ***La Politique.*** Trad. Armand de Riedmatten. Paris: Guillaumin, 1879.

_____. ***Théorie Générale de l'État.*** Trad. Armand De Riedmatten. Paris: Guillaumin, 1877.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Ciência Política na Itália.** Trad. Maria C. F. F. Marcondes. Brasília: Editora UnB, 2002.

_____. **Estado, Governo e Sociedade:** para uma Teoria Geral da Política. Trad. Marco A. Nogueira. 14 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____. **Futuro da Democracia, o:** uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco A. Nogueira. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

_____. **Liberalismo e Democracia.** Trad. Marco A. Nogueira. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Positivismo jurídico, o:** lições de Filosofia do Direito. Trad. Márcio Pugliesi; Edson Bini. São Paulo: Ícone, 2006.

_____. **Teoria Geral da Política:** A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Trad. Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política.** Trad. Carmen C. Varriale et al. V. 1. 13 ed. Brasília: UnB, 2007.

_____. **Dicionário de Política.** Trad. Carmen C. Varriale et al. V. 2. 13 ed. Brasília: UnB, 2007.

BODIN, Jean. ***Les Six Livres de la République.*** Paris: Iuré a la Samaritaine, 1577.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional.** 23 ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONNARD, Roger. ***Précis de Droit Public.*** 6 ed. Paris: Sirey, 1944.

BOURDIEU, Pierre. **Poder simbólico, o.** Trad. Fernando Tomaz. 11 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BUCHANAN JR., James McGill, TULLOCK, Gordon. ***The Calculus of Consent:*** *Logical Foundations of Constitucional Democracy*. 1962. Disponível em: <http://files.libertyfund.org/files/1063/Buchanan_0102-03_EBk_v6.0.pdf>. Acesso em 23.07.2015.

BURDEAU, Georges. ***Traité de Science Politique.*** Tomo I: *Présentation de l'Univers Politique*. Vol. I: *Société, Politique et Droit*. 3 ed. Paris: LGDJ, 1980.

_____. ***Traité de Science Politique.*** Tomo I: *Présentation de l'Univers Politique*. Vol. II: *Le Pouvoir Politique*. 3 ed. Paris: LGDJ, 1980.

_____. ***Traité de Science Politique.*** Tomo III: *La Dynamique Politique*. Vol. I: *Les Forces Politiques*. 3 ed. Paris: LGDJ, 1980.

_____. ***Traité de Science Politique.*** Tomo V: *Les Régimes Politiques*. 3 ed. Paris: LGDJ, 1985.

_____. ***Traité de Science Politique.*** Tomo X: *La Révolte des Colonisés*. 3 ed. Paris: Economica, 1986.

BURKE, Edmund. Discurso aos Eleitores de Bristol. **Revista de Sociologia e Política**. v. 20, n. 44, Curitiba, nov./2012.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional.** Tomo I. 6 ed. rev. e ampl. Coimbra: Almedina, 2009.

CAMINAL BADIA, Miquel (org.). ***Manual de Ciencia Política.*** 2 ed. Madri: Tecnos, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Irresponsáveis?** Trad. Carlos A. A. de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. ***Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal.*** Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2017.

CAZORLA PÉREZ, José. ***Manual de Introducción a la Ciencia Política.*** Granada: Fundação Núcleo de ESCO, 2008.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das Ideias Políticas.** Trad. Carlos N. Coutinho. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

CONSTANT, Benjamin. ***Principles of Politics Applicable to All Governments.*** Trad. Dennis O'Keeffe. Indianapolis: Liberty Fund, 2003.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia:** ensaios de História do Pensamento Jurídico. Trad. Alexandre R. de Castro. Curitiba: Juruá, 2010.

DABIN, Jean. ***Doctrina General del Estado:*** *Elementos de Filosofía Política.* Trad. Héctor Gonzales Uribe; Jesús Toral Moreno. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2003.

DAHL, Robert. **Poliarquia:** participação e oposição. Trad. Celso M. Paciornik. São Paulo: EdUSP, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, Ivo. **Teoria do Estado Contemporâneo.** 3 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2016.

DINH, NguyenQuoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain.**Direito Internacional Público.**4 ed. Trad. Vítor M. Coelho. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1992.

DODD, W. F. *The Recall and the Political Responsibility of Judges*. ***Michigan Law Review***, v. 10, n. 2, dez. 1911, pp. 79-92.

DOWNS, Anthony. **Teoria Econômica da Democracia, uma.** Trad. Sandra G. T. Vasconcelos. São Paulo: EdUSP, 1999.

DUGUIT, Léon. ***Leçons de Droit Public Général.*** Paris: Boccard, 1926.

_____. ***Manuel de Droit Constitutionnel.*** 4 ed. Paris: Boccard, 1923.

_____. ***Traité de Droit Constitutionnel.*** Tomo 1: *La Règle de Droit; Le Problème de l'État*. 2 ed. Paris: Boccard, 1921.

_____. ***Traité de Droit Constitutionnel.*** Tomo 2: *La Théorie Générale de l'État*. 2 ed. Paris: Boccard, 1923.

_____. ***Traité de Droit Constitutionnel.*** Tomo 3: *La Théorie Générale de l'État*. 2 ed. Paris: Boccard, 1923.

_____. ***Traité de Droit Constitutionnel.*** Tomo 4: *Organisation Politique de la France*. 2 ed. Paris: Boccard, 1924.

_____. ***Traité de Droit Constitutionnel.*** Tomo 5: *Les Libertés Publiques*. 2 ed. Paris: Boccard, 1925.

DUVERGER, Maurice (org.). ***Dictatures et légitimité.*** Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

_____. ***Régimes Semi-Présidentiels, les.*** Paris: Presses Universitaires de France, 1986.

_____. ***Partidos Políticos, los.*** Trad. Julieta Campos; Enrique Gonzáles Pedrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes,2002.

ESMEIN, Adhémar. ***Éléments de Droit Constitutionnel Français e Comparé.*** 6 ed. rev. por Joseph Barthélemy. Paris: Sirey, 1914.

_____. ***Précis Élémentaire de L'Histoire du Droit Français de 1789 a 1814.*** Paris: Sirey, 1911.

FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. **Teoria do Estado.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FERNÁNDEZ DEL VALE, Augustín Besave. **Teoría del Estado:** Fundamentos de Filosofía Política. Cidade do México: Editorial Trillas, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y Garantias:** la ley del más débil. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez; Andrea Greppi. 4 ed. Madri: Trotta, 2004.

FIGUEIREDO, Paulo de. Impeachment: sua necessidade no regime presidencial. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, v. 2, n. 6, jun. 1965, pp. 31-46.

FILMER, Robert. ***Patriarcha:*** *Or The Natural Power of Kings*. Londres: Chiswell, 1680.

FREIDENBERG, Flávia. ***Los Sistemas de Partidos em America Latina:*** *1978-2015*. Tomo 1. México, América Central e República Dominicana. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2016.

_____. ***Los Sistemas de Partidos em America Latina:*** *1978-2015.* Tomo 2. Cone Sul e Países Andinos. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2016.

FRIEDMAN, David D. ***Machinery of Freedom, the:*** *guide to a radical capitalism.* 3 ed. Chicago: Open Court Publishing, 2014.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 13 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GROCIO, Hugo. ***Le Droit de la guerre et de la paix.*** Trad. M. P. Pradier-Fodéré. Paris: Guillaumin, 1867.

_____. ***The Freedom of the Seas.*** Trad. Ralph Van Deman Magoffin. Nova Iorque: Oxford, 1916.

GROSSI, Paolo. **Direito entre o poder e o ordenamento, o.** Trad. Arno Dal Ri Junior. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GUASTINI, Riccardo. **Estudios de Teoría Constitucional.** Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2001.

GUERRERO, Omar. ***Teoría Administrativa de la Ciencia Política.*** Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1982.

HÄBERLE, Peter. ***Estado constitucional, el.*** Trad. Héctor Fix-Fierro. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2016.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. ***The Federalist:*** *On The New Constitution.* Philadelphia: Benjamin Warner, 1817.

HART, Herbert L. A. **Conceito de Direito, o.** Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

HAURIOU, Maurice. ***Précis de Droit Constitutionnel.*** 2 ed. Paris: Sirey, 1929.

_____. ***Précis Élémentaire de Droit Constitutionnel.*** Paris: Sirey, 1930.

_____. ***Principes de Droit Public.*** 2 ed. Paris: Sirey, 1916.

HAYEK, Friedrich. **Caminho para a servidão, o.** Trad. Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado.** Trad. Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1958.

HEYWOOD, Andrew. **Ideologias Políticas:** do liberalismo ao fascismo. Trad. Janaína Marcoantonio; Mariane Janikian. São Paulo: Ática, 2010.

HOBBES, Thomas. **Do Cidadão.** Trad. Fransmar Costa Lima. São Paulo: Martin Claret, 2006.

_____. ***Leviathan.*** Nova Iorque: Oxford, 1909.

_____. **Leviatã.** Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006.

HOEBEL, E. Adam. FROST, Everett. **Antropologia Cultural e Social.** Trad. Euclides C. da Silva. São Paulo: Cultrix, 2006.

HOBSBAWN, Eric J. **Era das Revoluções, A:** 1789-1848. Trad. Maria T. L. Teixeira; Marcos Penchel. 22 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. **Era do Capital, a:** 1848-1875. Trad. Luciano C. Neto. 13 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. **Revolução Francesa, A.** Trad. Maria T. L. Teixeira.São Paulo: Paz e Terra, 1996.

JELLINEK, Georg. **Sistema dei Diritti Pubblici Subbiettivi.** Milão: Società Editrice Libraria, 1912.

_____. ***Teoría General del Estado.*** Trad. Fernando De los Ríos. Cidade do México: Fundo de Cultura Econômica, 2000.

JÈZE, Gaston. ***Cours de Droit Public.*** Paris: Marcel Giard, 1924.

_____. ***L'Éxecutif en Temps de Guerre:*** *Les Pleins Pouvoirs (Angleterre, Italie, Suisse).* Paris: Giard & Brière, 1917.

KANT, Immanuel. ***Principios Metafisicos del Derecho.*** Trad. G. Lizarraga. Madrid: Libreria de Victoriano Suarez, 1873.

KELSEN, Hans. ***Compendio de Teoría General del Estado***. Trad. Luís Recaséns Siches; Justino De Azcárate. 2 ed. Barcelona: Bosch, 1934.

_____. **Democracia, a**. Trad. Ivone C. Benedetti et al. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. ***Garantía Jurisdiccional de la Constitución, la:*** *la justicia constitucional.* Trad. Rolando Tamayo y Salmorán. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2001.

_____. ***Teoría Comunista del Derecho y del Estado.*** Buenos Aires: Emecé Editores, 1957.

_____. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Trad. Luís Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Teoria Geral do Estado.** Trad. Fernando de Miranda. São Paulo: Saraiva, 1938.

KYMLICKA, Will. **Filosofia Política contemporânea.** Trad. Luís C. Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LAFERRIÈRE, Édouard. ***Traité de la Jurisdiction Administrative et des Recours Contentieux.*** 2 ed. Tomo I. Paris: Berger-Levrault, 1896.

_____. ***Traité de la Jurisdiction Administrative et des Recours Contentieux.*** 2 ed. Tomo II. Paris: Berger-Levrault, 1896.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia:** Desempenho e padrões de governo em 36 países. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização econômica, política e direito:** análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LOCKE, John. **Carta sobre a tolerância.**Trad. Ari R. T. Britto. São Paulo: Hedra, 2011.

_____. **Segundo Tratado sobre o Governo.** Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

_____. ***Two Treatises On Government.*** Londres: Hollis, 1764.

LOEWENSTEIN, Karl. ***Political Power And The Governmental Process.*** 2 ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

_____. **Teoría de la Constitución.** Trad. Alfredo G. Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

MACHIAVELLI, Niccolò. ***Dell'arte della guerra.*** Florença, Einaudi, 1971.

_____. ***Il Principe.*** Oxford: Clarendon Press, 1891.

_____. ***Obras Politicas.*** Havana: Instituto Cubano do Livro, 1971.

MALBERG, Raymond Carré de. ***Contribution à la Théorie Générale de l'État.*** Tomo I. Paris: Recuei Sirey, 1920.

_____. ***Contribution à la Théorie Générale de l'État.*** Tomo II. Paris: Recuei Sirey, 1922.

_____. ***La Loi, expression de la volonté génerale.*** Paris: Sirey, 1931.

MARCOS, Rui de Figueiredo; MATHIAS, Carlos Fernando; NORONHA, Ibsen. **História do Direito Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MARSH, David; STOKER, Gerry (orgs.). ***Teoría y Métodos de la Ciencia Política.*** Trad. Jesús Cuéllar Menezo. Madri: Aliança, 1995.

McLEAN, Iain; McMILLAN, Alistair. ***Oxford Concise Dictionary of Politics.*** 2 ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 31 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Luiz Gonzaga de. **Antropologia Cultural:** iniciação, teoria e temas. 12 ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

MILL, John Stuart. ***Essays On Politics and Society.*** Toronto: University of Toronto Press, 1977.

MIRANDA, Jorge. **Curso de Direito Internacional Público.** 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. **Manual de Direito Constitucional.** Tomo I: Preliminares - O Estado e os Sistemas Constitucionais. 7 ed. Coimbra: Coimbra, 2003.

_____. **Manual de Direito Constitucional.** Tomo III. Estrutura constitucional do Estado. 5 ed. Coimbra: Coimbra, 2004.

_____. **Teoria do Estado e da Constituição.** 4 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MONTESQUIEU. ***El Espiritu de las Leyes.*** Trad. Siro García del Mazo. Victoriano Suárez: Madrid, 1906.

_____. **Espírito das leis, O.** 3 ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MOSCA, Gaetano. ***Elementi di Scienza Politica.*** 2 ed. Turim: Fratelli Bocca, 1923. NOHLEN, Dieter. Ciencia Política y Democracia en su Contexto. Quito: Tribunal Contencioso Eleitoral, 2010.

NOHLEN, Dieter. ***Ciencia Política y Democracia en su Contexto.*** Quito: Tribunal Contencioso Eleitoral, 2010.

_____. ***Principio Mayoritario, Jurisdicción Constitucional y Integridad Eleitoral:*** *Tres Ensayos*. Trad. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2016.

_____. ***Systemas Electorales y Partidos Políticos.*** México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

NOHLEN, Dieter *et al.* (orgs.). ***Tratado de Derecho Eleitoral Comparado de América Latina.*** 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia.** Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

NUNES, António José Avelãs. **Introdução à Economia Política, uma.** São Paulo: Quartier Latin, 2007.

OPPENHEIMER, Franz. ***The State:*** *Its History and Development Viewed Sociologically*. Trad. John M. Gitterman. Nova Iorque: Vanguard Press, 1926.

ORTOLAN, Joseph Louis Elzéar. ***Cours Public d'Histoire du Droit Politique et Constitutionnel.*** Paris: Janzat Ainé, 1831.

PIERRE, Eugène. ***Traité de Droit Politique Électoral et Parlementaire.*** 2 ed. rev. e ampl. Paris: Imprimeries Réunies, 1902.

PINTO, Kleber Coutinho. **Curso de Teoria Geral do Estado:** Fundamento do Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Atlas, 2013.

PIZZORUSSO, Alessandro. ***Sistemi Giuridici Comparati.*** 2 ed. Milão: Giuffrè, 1998.

POPPER, Karl R. ***Sociedad Abierta y sus Enemigos, la.*** Trad. Eduardo L. Rodríguez. [s.l.]:[s.e.], [s.d.].

PUFENDORF. ***Le Droit de la Nature et Des Gens.*** Trad. Jean Barbeyrac. Amsterdan: [s.e.], 1734.

RECASÉNS SICHES, Luis. ***Historia de las Doctrinas sobre el Contracto Social.*** Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2003.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROSANVALLON, Pierre. ***Capitalisme utopique, le:*** *histoire de l'idée de marché*. Paris: Editions du Seuil, 1999.

_____. Crise de L'État-providence, la. Paris : Editions du Seuil, 1981.

_____. Liberalismo econômico, o: história da ideia de mercado. Trad. Antonio Penalves Rocha. Bauru: EDUSC, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Contrato Social, do.** Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2006.

_____. [O Contrato Social:] *Principios del derecho politico*. Trad. A. G.M. y S. Valencia: Jose Ferrer de Orga, 1812.

_____. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. ***Emilio or Education.*** Trad. Barbara Foxley. Londres: J. M. Dent & Sons. Ltd. 1911.

SAINT-GIRONS, Antoine. ***Essay sur la Séparation des Pouvoirs dans l'Ordre Politique, Administratif et Judiciaire.*** Paris: Larose, 1881.

_____. ***Manuel de Droit Constitutionnel.*** Paris: Larose et Forcel, 1885.

SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das Ideias Políticas no Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2001.

SALISBURY, John of. ***Policraticus.*** Trad. Gary J. Nederman. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SARTORI, Giovanni. ***Política, la:*** *Lógica y Método en las Ciencias Sociales.* Trad. Marcos Lara. 3 ed. Cidade do México: Fundo de Cultura Econômica, 2002.

_____. ***¿Que és la Democracia?*** Trad. Miguél Ángel González Rodríguez. Cidade do México: Tribunal Federal Eleitoral, 1993.

SCHUMPETER, Joseph. ***Capitalism, Socialism & Democracy.*** 5 ed. Londres: Routledge, 1976.

SIEYÈS, Joseph Emmanuel. ***Political Writings.*** Trad. Michael Sonenscher. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Constitucionalismo Brasileiro, o:** evolução institucional. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SMITH, Adam. **Riqueza das Nações, a:** investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. I. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. **Riqueza das Nações, a:** investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. II. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado:** Novos Paradigmas em face da globalização. 4 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

SODARO, Michael J. *et al.* ***Política y Ciencia Política:*** *una introducción.* Trad. Maité C. Rodríguez. Madrid: MacGraw-Hill, 2004.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 51, n. 202, abr./jun. 2014, pp. 43-57.

SUAREZ, Francisco. ***Tratado de las Leyes y de Dios Legislador em Diez Livros.*** Trad. José Ramón Eguillor Muniozguren. Vol. I. Madrid:Instituto de Estudos Políticos, 1967.

_____. ***Tratado de las Leyes y de Dios Legislador em Diez Livros.*** Trad. José Ramón Eguillor Muniozguren. Vol. II. Madrid: Instituto de Estudos Políticos, 1967.

_____. ***Tratado de las Leyes y de Dios Legislador em Diez Livros.*** Trad. José Ramón Eguillor Muniozguren. Vol. III. Madrid: Instituto de Estudos Políticos, 1968.

_____. ***Tratado de las Leyes y de Dios Legislador em Diez Livros.*** Trad. José Ramón Eguillor Muniozguren. Vol. V. Madrid: Instituto de Estudos Políticos, 1968.

_____. ***Tratado de las Leyes y de Dios Legislador em Diez Livros.*** Trad. José Ramón Eguillor Muniozguren. Vol. VI. Madrid: Instituto de Estudos Políticos, 1968.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. **Derecho y la Ciencia del Derecho, el:** Introducción a la Ciencia Jurídica. Cidade do México: Universidade Autônoma do México, 1986.

THOUREAU, Henry David. ***Desobediencia Civil y Otros Textos.*** [s.t.]. [s.l.]: Utopia Libertaria, [s.d.].

TOCQUEVILLE, Alexis. ***De la Démocratie en Amérique.*** 12 ed. Tomo I. Paris: Pagnerre, 1848.

_____. ***De la Démocratie en Amérique.*** 12 ed. Tomo II. Paris: Pagnerre, 1848.

_____. ***De la Démocratie en Amérique.*** 5 ed. Tomo III. Paris: Pagnerre, 1848.

_____. ***De la Démocratie en Amérique.*** 5 ed. Tomo IV. Paris: Pagnerre, 1848.

TREVES, Renato. **Sociologia do Direito:** origens, pesquisas e problemas. Trad. Marcelo Branchini. 3 ed. Barueri: Manole, 2004.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos:** Escolha Racional no Campo da Política Comparada. Trad. Luiz P. Rouanet. São Paulo: EdUSP, 1998.

VALADÉS, Diego. ***Control del Poder, el.*** Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1998.

_____. ***Gobierno de Gabinete, el.*** Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2003.

_____. ***Gobierno de Gabinete y los Gobiernos de Coalición, el.*** 3 ed. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2018.

VALLESPÍN, Fernando (org.). ***Historia de la Teoría Política.*** Tomo 1. Madri: Alianza Editorial, 1990.

_____. ***Historia de la Teoría Política.*** Tomo 2. Madri: Alianza Editorial, 1990.

_____. ***Historia de la Teoría Política.*** Tomo 3. Madri: Alianza Editorial, 1991.

_____. ***Historia de la Teoría Política.*** Tomo 4. Madri: Alianza Editorial, 1992.

_____. ***Historia de la Teoría Política.*** Tomo 5. Madri: Alianza Editorial, 1993.

VAN CREVELD, Martin. **Ascensão e Declínio do Estado.** Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

VAN REYBROUCK, David. ***Against Elections:*** *The Case of Democracy*. Trad. Liz Waters. Londres: The Bodley Head, 2016.

VATTEL, Emer de. ***Derecho de Gentes o Principios de La Ley Natural aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos.*** Tomo I. Trad. Lucas Miguel Otarena. Paris: Masson y Hijo, 1824.

_____. ***Derecho de Gentes o Principios de La Ley Natural aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos.*** Tomo II. Trad. Lucas Miguel Otarena. Paris: Masson y Hijo, 1824.

_____. ***Derecho de Gentes o Principios de La Ley Natural aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos.*** Tomo III. Trad. Lucas Miguel Otarena. Paris: Masson y Hijo, 1824.

_____. ***Derecho de Gentes o Principios de La Ley Natural aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos.*** Tomo IV. Trad. Lucas Miguel Otarena. Paris: Masson y Hijo, 1824.

VERGOTTINI, Giuseppe De. ***Derecho Constitucional Comparado.*** Trad. Claudia Herrera. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2004

VICTORIA, Francisco de. ***De Indis et de Iure Belici Relectiones.*** Trad. John Pawley Bate. Washington: Carnegie Institution of Washington, 1917.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os Clássicos da Política.** v. 1. São Paulo: Ática, 2000.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os Clássicos da Política.** v. 2. 11 ed. São Paulo: Ática, 2006.

WOLLIN, Sheldon S. ***Política y Perspectiva:*** *Continuidad y Cambio en el Pensamiento Político Occidental.* Buenos Aires: Amorrotu Editores, [s.d.].

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoría General del Estado:** Ciencia de la Politica. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1985.

LUÍS FERNANDO SGARBOSSA

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Professor Adjunto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

GEZIELA IENSUE

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Professora Adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

Detalhe da capa: Gerard Ter Borch, Ratificação do Tratado de Münster, 1648 (imagem em domínio público)

ISBN 978-85-94308-04-7

IBPJ