

**ANTONIO ISIDORO PIACENTIN**

**OS DIREITOS POLÍTICOS NAS CONSTITUIÇÕES  
DOS PAÍSES DO MERCOSUL À LUZ DO DIREITO  
INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Doutorado em Direito

Pontifícia Universidade Católica

São Paulo

2006

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**ANTONIO ISIDORO PIACENTIN**

**OS DIREITOS POLÍTICOS NAS CONSTITUIÇÕES  
DOS PAÍSES DO MERCOSUL À LUZ DO DIREITO  
INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Tese apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional, sob orientação da Professora Doutora Flávia Cristina Piovesan.

Doutorado em Direito

Pontifícia Universidade Católica

São Paulo

2006

## BANCA EXAMINADORA

---

---

---

---

---

Para Lia, Guilherme e Gustavo, minha família.

Agradeço a Professora Flávia Piovesan que, com paciência e dedicação, orientou-me. Sua capacidade e humanidade tornam-a alguém admiravelmente singular.

Ao querido professor Ercílyo A. Denny, que tanta falta nos faz.

## RESUMO

O trabalho que ora apresentamos tem como principal foco a análise dos Direitos Políticos nas Constituições dos países do Mercosul à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Os Direitos Políticos são conquistas dos povos que reivindicaram o exercício de, além de escolher seus governantes, interferir na elaboração da vontade Geral do Estado. A criação do Estado de Direito propiciou o exercício das liberdades públicas e individuais, bem como da igualdade. Assim sendo, a lei é a emanção de uma vontade geral, onde o povo auto se governa.

A Constitucionalização e internacionalização dos direitos humanos alavancaram nos ordenamentos jurídicos nacionais prescrições de tutela e proteção aos seres humanos.

Consustanciou em diversos continentes regimes políticos balizados nas liberdades e igualdades, as quais somente poderão se desenvolver e se efetivarem em sociedades que aderirem a regimes democráticos.

A democracia é, assim, um valor jurídico supremo, posto que exige uma agenda ética mundial. Nesse sentido os Direitos Políticos torna-se cúmplice desse modelo libertário.

Portanto, nesse trabalho procurou-se abordar aspectos teóricos e analíticos dos direitos políticos nas Constituições do Mercosul à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

## ASBTRACT

The work is presented has as main focus the analysis of the Politics Rights in the Constitutions of the countries that are part of the Mercosul due to the International law of the Human Rights.

The politics Rights are conquests of the people who had demanded the right of, besides choosing its government, to intervene with the elaboration of the General Will of the State. The creation of the Rule of law propitiated the exercise of the public and individual freedom and the equality of the people as well. Even though, the law is the emanation of a general will, where people govern themselves.

The Constitutionalization and internationalization of the human rights have initialized the legal national systems lapsings of guardianship and protection to the human beings.

This acts have joined several politic administrations in many continents marked out with buoys in freedom and equalities, which will make them able to develop themselves and be part of democratic societies that will have added to this kind of administration.

The democracy is, though, a supreme legal value, that demands a word-wide agenda. In this direction the Politics Rights became this libertarian model.

Therefore, in this work the aim is to analyse the theoretical approach and analytical aspects of the politic rights in the Constitutions of the countries that are part of the Mercosul towards to the International law of the Human Rights.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
------------------	----

## Parte I

### DIREITOS POLÍTICOS E DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

#### Capítulo I

##### DIREITOS POLÍTICOS

1.1 A relação entre política e direito .....	15
1.2 Direitos políticos .....	26
1.2.1 Força e direito .....	26
1.2.2 Os direitos políticos .....	30

#### Capítulo II

##### OS DIREITOS POLÍTICOS E SUA PROTEÇÃO NA HISTÓRIA

2.1 Introdução .....	57
2.2 As Declarações inglesas .....	63
2.3 As Declarações americanas .....	68
2.4 A Declaração francesa .....	72
2.5 A constitucionalização dos direitos .....	78

2.6 A democracia como instrumento estabilizador dos direitos e deveres .....	87
2.7 Direito à democracia .....	92
2.7.1 Introdução .....	92
2.7.2 Democracia e povo .....	93
2.7.3 Democracia participativa .....	103
2.7.4 Poliarquia e democracia .....	112
2.7.5 A democracia procedimental .....	122

### Capítulo III

#### A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS POLÍTICOS

3.1 Introdução.....	129
3.2 Os direitos políticos e os direitos humanos .....	134
3.3 O Pacto sobre Direitos Cíveis e Políticos .....	135
3.4 Os direitos políticos e a Convenção Americana dos Direitos Humanos .....	142
3.5 A Carta Democrática Interamericana .....	147

## Parte II

### OS DIREITOS POLÍTICOS NOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL

#### Capítulo I

##### OS DIREITOS POLÍTICOS NAS CONSTITUIÇÕES DO MERCOSUL

1.1 Considerações sobre o sistema político na América Latina .....	151
1.2 O Sistema político argentino .....	162
1.2.1 A conjuntura política argentina .....	162
1.2.2 O sistema constitucional no contexto político argentino .....	170
1.2.3 Os direitos políticos na Constituição argentina .....	173
1.2.4 A extensão dos direitos políticos .....	175
1.2.5 Os partidos políticos na Argentina .....	181
1.3 O sistema político no Brasil .....	180
1.3.1 A conjuntura política do Brasil .....	180
1.3.2 O sistema constitucional no contexto político do Brasil .....	221
1.3.3 Os direitos políticos na Constituição do Brasil .....	213
1.3.4 A extensão dos direitos políticos .....	226
1.3.5 Os partidos políticos no Brasil .....	229
1.4 O sistema político no Paraguai .....	233
1.4.1 A conjuntura política no Paraguai .....	233

1.4.2 O sistema constitucional no contexto político do Paraguai .....	245
1.4.3 Os direitos políticos na Constituição do Paraguai .....	249
1.4.4 A extensão dos direitos políticos no Paraguai .....	251
1.4.5 Os partidos políticos no Paraguai .....	252
1.5 O sistema político no Uruguai .....	255
1.5.1 A conjuntura política no Uruguai .....	255
1.5.2 O sistema constitucional no contexto político do Uruguai .....	259
1.5.3 Os direitos políticos na Constituição do Uruguai .....	263
1.5.4 A extensão dos direitos políticos no Uruguai .....	264
1.5.5 Os Partidos políticos no Uruguai .....	265

## Capítulo II

O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL (O Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul) .....	270
---	-----

CONCLUSÃO .....	277
-----------------	-----

REFERÊNCIAS .....	289
-------------------	-----

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar os direitos políticos sob uma perspectiva universalista considerando o desenvolvimento histórico dos direitos humanos. Trata-se de uma pesquisa teórica que tem como eixo a discussão sobre a coerência do conceito dos direitos políticos e da democracia à luz dos direitos humanos internacionais. Para os fins desta pesquisa, tornou-se necessário associar os direitos políticos e a democracia, uma vez que esses temas se encontram imbricados.

Na vasta gramática dos direitos humanos, optamos pelos direitos políticos, por considerá-los estratégicos sob a perspectiva da efetivação daqueles. Na medida em que os direitos políticos caminham como meio para a consolidação da democracia, abre-se a possibilidade de efetivação dos direitos humanos no hemisfério sul. Certamente a assertiva vale para os demais continentes.

Percebemos que regimes políticos hegemônicos fechados não propiciam um ambiente favorável à concretização e à efetivação dos direitos humanos. Pelo contrário: estes são sistematicamente violados, como ocorreu nos países membros do Mercosul ao se submeterem aos regimes autoritários.

Durante o processo de transição para a democracia foram inseridas nas Constituições dos países membros do Mercosul os valores da democracia representativa e participativa reconhecidos em âmbito universal, particularmente a inclusão de indivíduos como sujeitos de direitos políticos, as eleições periódicas e livres, o voto secreto e igualitário e a livre associação partidária. São elementos cruciais ao desenvolvimento político das nações em direção à consolidação democrática. Nesse sentido, os direitos políticos exigem a criação de regras que congreguem a participação do povo na elaboração da vontade geral do Estado. Dessa forma, o tema legitimidade também permeou nossa reflexão.

Os direitos políticos como estratégia, a democracia como regra procedimental e a legitimidade, que significa a inclusão do povo no processo de elaboração da vontade do Estado, em essência, formam uma estrutura sólida para o desenvolvimento dos direitos humanos e a consolidação do regime democrático.

O objetivo deste trabalho consiste em demonstrar que o processo de integração da região dependerá do grau de desenvolvimento das instituições democráticas, uma vez que os países são vulneráveis às oscilações econômicas. A premissa determinante na atualidade é que a integração regional depende do grau de desenvolvimento econômico dos países membros do Mercosul. Mas se trata de uma idéia equivocada, balizada pela lógica empresarial e governamental.

Nossa proposta é a de que o processo de integração dependerá da estabilidade política da região, em particular do fortalecimento, da consolidação e da estabilização das instituições democráticas. Essa deverá ser, em nosso sentir, a premissa determinante, pois os Estados submetidos a regimes democráticos tendem a ser honestos e transparentes, tanto internamente como nas relações internacionais, o que gera condições de estabelecer acordos com grau mínimo de desconfiança.

Posto, então, que a premissa determinante para o desenvolvimento e a integração do Mercosul depende da estabilidade política e da consolidação do regime democrático, este trabalho propõe-se a responder três questões centrais:

- 1) Seria a democracia um valor universal?
- 2) Em que medida os países do Mercosul incorporaram os parâmetros internacionais dos direitos políticos: estariam além ou aquém desses parâmetros?
- 3) Em que medida o Mercosul contribui para o fortalecimento da democracia nesses países?

Com base nessas questões desenvolvemos o trabalho em duas partes: a primeira oferece um enfoque teórico sobre os direitos políticos; a segunda analisa esses direitos no âmbito dos países do Mercosul.

A primeira parte é composta por três capítulos. O primeiro delinea a relação entre o direito e a política. Nessa relação se insere o elemento força, a fim de construir contornos para uma conceituação sobre os direitos políticos.

No segundo capítulo busca-se demonstrar a proteção dos direitos políticos na história, com ênfase nas Declarações inglesas, americanas e francesas. Sistematizando essas declarações cronologicamente, percebe-se a transformação histórica no campo do direito, renunciando sua expansão. O fenômeno da juridicização e constitucionalização das declarações contribuiu sobremaneira para a expansão dos direitos anunciados pela Revolução Francesa. Foi um marco que rompeu com antigas concepções políticas, filosóficas e jurídicas, fazendo nascer um Estado fundado no direito, concebido como manifestação da vontade do povo e resultado de decisões políticas. Enfatiza-se nesse capítulo o tema democracia. Embora não seja o objeto principal do trabalho, fica evidenciada a relação entre ela e os direitos políticos. Assim, procedemos a uma reflexão sobre o tema, a qual permite elaborar premissas a fim de responder às questões centrais.

No terceiro capítulo o foco é a demonstração da interdependência e da complementaridade entre os direitos humanos e os direitos políticos sob a luz dos direitos humanos internacionais. Por essa ótica, os direitos políticos não podem ser considerados direitos ordinários estatais; ao contrário, ganham dimensão axiológica constitucional, compatível com valores de direitos universais. São constitucionais porque estão inseridos nas Constituições, a exemplo do que ocorre nos países membros do Mercosul, e universais por se encontrarem previstos em instrumentos jurídicos internacionais, destacando-se o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos. Nesse sentido, os direitos políticos abrem uma real possibilidade de consolidação da democracia no hemisfério sul, partindo do pressuposto de que ambos são manifestações de liberdade.

A segunda parte do trabalho é composta por dois capítulos. O primeiro, mais extenso, desenvolve uma análise teórica sobre a cultura política da América Latina, a fim de traçar um panorama das particularidades políticas que se encontram nos países do Mercosul.

Posteriormente, descreve-se o contexto político a partir das condições históricas do século XIX até a elaboração das Constituições ou reformas constitucionais que romperam com os regimes autoritários. Não há a preocupação de realizar uma análise profunda dos processos políticos, mas sim a de descrever situações sobre as quais possamos construir comparações dos sistemas políticos para responder às questões aqui formuladas. Fica evidenciado que os países objeto do estudo, embora apresentem peculiaridades, transitaram de hegemonias fechadas à democracia ou à poliarquia. A superação das dificuldades para a consolidação da democracia encontra-se no esforço conjunto e solidário para construir uma cultura em favor da democracia na região.

Em consequência, o segundo capítulo da segunda parte aborda exatamente as chamadas “cláusulas democráticas”, com especial ênfase ao Protocolo de Ushuaia. Isso reforça a idéia de que a integração regional depende da estabilidade política, a qual somente será consolidada por intermédio do esforço conjunto das nações envolvidas.

Optamos por desenvolver este trabalho sob uma perspectiva multidisciplinar, estabelecendo um diálogo com a filosofia do direito, as ciências políticas, o direito constitucional e os direitos humanos. Evidentemente, tal procedimento forneceu ao trabalho um caráter mais descritivo.

Por fim, a conclusão busca responder às três questões elaboradas nesta introdução, tendo como foco os direitos políticos, desenvolvendo reflexão a respeito dos direitos políticos nas constituições do Mercosul á luz do Direito Internacional dos Direitos humanos.

**Parte I**  
**DIREITOS POLÍTICOS E O DIREITO INTERNACIONAL**  
**DOS DIREITOS HUMANOS**

**Capítulo I**  
**DIREITOS POLÍTICOS**

**1.1 A relação entre política e direito**

Este primeiro capítulo não pretende analisar o pensamento político ou as idéias políticas, mas pontuar algumas premissas que podem ajudar na compreensão da construção dos direitos políticos, haja vista que esses direitos, a nosso ver, são determinantes na evolução dos direitos humanos.

A construção dos direitos políticos pode traduzir-se em exigência na formação dos outros direitos e até mesmo do direito à vida. Afirma Deutsch que “a política tornou-se, literalmente, um caso de vida ou de morte”<sup>1</sup>. A criação das regras de convivência determinam o modo e a forma por meio das quais os indivíduos conviveram em sociedades mais simples e convivem nas sociedades complexas, incluindo a sociedade mundial. A luta pelos direitos políticos é, em última instância, a luta pelo direito à liberdade. A política é, então, a ação do homem em sociedade, é a práxis dos homens. Segundo Hannah Arendt, a política é a pluralidade de homens:

---

<sup>1</sup> DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Política e governo**. Trad. Maria José da Costa Félix Matoso Miranda Mendes. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993. p. 23.

Para a pergunta sobre o sentido da política existe uma resposta tão simples e tão concludente em si que se poderia achar outras respostas dispensáveis por completo. Tal resposta seria: o sentido da política é a liberdade<sup>2</sup>.

Como já esclarecemos, não cuidaremos aqui das idéias políticas, mas consideramos relevante elaborar algumas reflexões a fim de introduzir o tema.

Desde a Antigüidade o homem busca construir regras de convivência humana e social. Das cidades-Estado até a criação do Estado Moderno (por volta dos séculos XVI e XVII), a práxis humana tem-se revelada promissora e especialmente atraente, pois tem ultrapassado os momentos mais belicosos e pacíficos com métodos e instrumentos ora evitados de extrema repugnância (como o extermínio de raças e nações inteiras), ora de profundo respeito às liberdades (como as várias formas de democracia experimentadas e existentes). Isso tudo é política.

A expressão “política” deriva do adjetivo “polis” (*politikós*), que significa o que se refere à cidade, portanto, ao cidadão. Cidadão é o ser social e sociável, ou seja, aquele que participa das coisas da cidade; o contrário do que na Antigüidade era considerado um *idion* ou “idiota”, ou seja, aquele que não se preocupava com as coisas da cidade, ou com as coisas públicas. Péricles considerava inútil o cidadão que não participava dos negócios públicos<sup>3</sup>, isto é, da política. Para Cícero, o primeiro dos deveres que a moral social impõe aos homens é a participação da vida política<sup>4</sup>.

É imprescindível citar a *Política* de Aristóteles, que descreve as funções e divisões do Estado, a forma de governo, enfim, mostra o significado da arte ou ciência de governar. Embora Aristóteles aceitasse a forma e a divisão das classes de sua época, até mesmo justificando a escravidão como algo conveniente e justo, referida obra pode ser considerada o primeiro tratado sobre o Estado. Com efeito, Aristóteles parte de um conceito que é, ainda nos dias atuais, aceito sem muitas divergências, qual seja: o homem é um animal político<sup>5</sup>. Aristóteles admitia certas discriminações, pois justificava uma

---

<sup>2</sup> ARENDT, Hannah. **O que é política**. Trad. Reinaldo Gruarany. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. p. 38.

<sup>3</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. **História das ideias políticas**. 2. reimpr. Coimbra: Livraria Almedina, 2001. v. 1. p. 65.

<sup>4</sup> Id., p. 138.

<sup>5</sup> **Os Pensadores**. Editora Nova Cultural, 1999. p. 246.

sociedade formada, sinteticamente, por homens livre e escravos. No entanto, não se pode deixar de verificar que a posição do filósofo é embalada em considerações políticas. Qual o motivo de aceitar uma sociedade composta por homens livres e não livres? Na *Política*, o filósofo afirma:

A natureza distinguiu os corpos do escravo e do senhor, fazendo o primeiro forte para o trabalho servil e o segundo esguio e, se bem que inútil para o trabalho físico, útil para a vida política e para as artes, tanto na guerra como na paz. Contudo, o contrário muitas vezes acontece – isto é, que alguns tenham a alma e outros tenham o corpo dos homens livres. E, sem dúvida, se os homens diferem um dos outros na mera forma de seus corpos tanto quanto as estátuas dos deuses diferem dos homens, tudo indica que as classes inferiores devem ser escravas das superiores. Se isso é verdade quanto ao corpo, não é mais do que justo que a diferença similar exista entre as almas? Mas a beleza do corpo pode ser vista e a da alma, não.

É evidente, portanto, que alguns homens são livres por natureza, enquanto outros são escravos, e que para estes últimos a escravidão é conveniente e justa<sup>6</sup>.

Esse escrito revela uma posição política fatalista, fundada no estado de natureza, e ao mesmo tempo revela, implicitamente, uma justificativa, com o mesmo fundamento, para o exercício e a manutenção do poder. O poder é, então, sempre uma relação de sujeição de uns em relação aos outros; uma relação vertical. Numa sociedade política a situação é caracterizada pela relação governantes/governados. Aristóteles, portanto, espelhou-se no estado de natureza para justificar a relação de poder, embora em Atenas tal relação fosse horizontal.

Agrega-se, portanto, à política outro fenômeno, que lhe dá luz e brilho: o poder. Falar em política é referir-se às relações de poder, não importa o espaço ou o tempo.

Daí, então, é razoável admitir o termo “poder político”, como confluência de dois fenômenos eminentemente humanos. Como prefere Bobbio, “O conceito de política, entendida como forma de atividade ou práxis humanas, está estritamente ligado ao conceito de poder”<sup>7</sup>. Mesmo que no mundo animal existam relações de poder, não pode ser igualado ao dos humanos, pois estes se relacionam como sujeitos; um subjugará o outro a fim de obter alguma vantagem ou efeito. Ou seja, parte de uma vontade, de uma liberdade

<sup>6</sup> ARISTÓTELES. Op. cit., p. 151.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Baccaccia Versiani. 9. ed. org. por Michelangelo Bovers. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 160.

8. Id., Ibid.

em seu estado latente: o poder político implica o domínio de um homem sobre outro e não o domínio do homem sobre a natureza<sup>8</sup>. Esse ponto é importante, porque se diferencia de outras “leis naturais” de poder — o poder político humano implica uma racionalidade. Aliás, há um paradoxo aqui: Hobbes, no *Leviatã*, descreve os homens como potências movidas por desejos que nada limita – são integralmente livres<sup>9</sup> —, ao passo que Kant descreve a liberdade como o poder de estabelecer coletivamente leis para si mesmos, “isto é, faz coincidir o significado de ‘liberdade’ com ‘autonomia política’”<sup>10</sup>. As duas concepções referem-se a uma mesma premissa: liberdade. Mas em ambas o paradoxo é evidente. Embora os filósofos partam da mesma premissa jusnaturalista, apresenta-se a seguinte distinção: o primeiro se refere a uma liberdade natural; o segundo, a uma liberdade racional.

Para Sérgio Resende de Barros, Hobbes identifica a própria liberdade com o direito natural. Nas palavras de Hobbes:

[...] o direito de natureza, que os autores comumente chamam *jus naturale*, é a liberdade que cada homem tem de usar seu próprio poder como queira, para a preservação de sua própria natureza, quer dizer, de sua própria vida; e, conseqüentemente, de fazer qualquer coisa, que, em seu próprio julgamento e razão, venha a entender que seja o meio mais adequado a esse fim<sup>11</sup>.

Inclusive o uso da força, concluimos. Aqui temos mais um elemento que se junta à política e ao poder: a força.

Kant também justifica o uso da força para repelir atos contra a liberdade. Esse autor estabelece uma compatibilidade entre direito e coação porque,

[...] se é verdade que a coação é um ato de iliberdade, esta, enquanto destinada a repelir aquele ato de iliberdade, que é a invasão ilegítima na esfera da liberdade de outrem, restabelece a liberdade primitiva (a negação da negação é a afirmação)<sup>12</sup>.

Para Bobbio, o que caracteriza o poder político

---

<sup>9</sup> PISIER, Evelyne. **História das idéias políticas**. Trad. Maria Alice Farah Calil Antonio. Barueri: Ed. Manole, 2004. p. 53.

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 105.

[...] é a exclusividade do uso da força em relação a todos os grupos que agem em um determinado contexto social, exclusividade que é o resultado de um processo que se desenvolve, em toda a sociedade organizada, na direção da monopolização da posse e do uso dos meios com os quais é possível exercer a coação física<sup>13</sup>.

Então política, poder e força formam uma tríade inseparável, que é a base das relações governantes/governados, que por sua vez consubstanciam as formas de organização social e política e as formas de governar. Poder-se-ão elencar algumas formas de governo a partir dessa tríade. Recorrendo mais uma vez a Bobbio:

Do grego *Krátos*, força, potência, e *archia*, autoridade, nasceram as antigas formas de governo ainda hoje em uso, como “aristocracia”, “democracia”, “plutocracia”, “monarquia”, “oligarquia”, “diarquia”, e assim por diante. Todas as palavras foram forjadas para designar formação de poder político, “fisiocracia”, “burocracia”, “partidocracia”, “poliarquia”, “hexarquia”<sup>14</sup>.

Porém, antecedendo-se às formas de organização política e social, necessitou o homem formular um pacto de controle e limitação do uso da força. Esse pacto subsume-se na não-agressão recíproca. Com efeito, pacto retira os indivíduos do estado de natureza (irracionalidade) e os introduz no estado da racionalidade; saem do estado de paixões desenfreadas ou de interesses antagônicos e inconciliáveis e procuram proteção em uma forma coletiva de organização; por consequência, elaboram pactos que devem ser seguidos por todos. Elaboram, portanto, regras de conduta social; criam uma sociedade civil. Regras são criadas (consciente ou inconscientemente) para garantir o desenvolvimento pacífico de uma sociedade política; criou-se aí o embrião do que viria a ser o Estado Moderno.

Essas primeiras regras, que se caracterizam pela não-agressão recíproca, rompem com o sistema primitivo, cujo poder baseava-se no carisma pessoal, fazendo surgir uma forma de organização com base na sobrevivência (ordem interna) e na defesa (ordem externa). Bodin escreve

[...] que para manter a segurança das suas vidas e bens os homens se uniram pacificamente e, quando eram atacados pelos inimigos, os povos reuniam e nomeavam um chefe com poder soberano para defender – aqui, o poder não

---

<sup>11</sup> Id., p. 101.

<sup>12</sup> Id., p. 109.

<sup>13</sup> Id., p. 105.

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 216.

tinha origem na violência, mas sim numa dupla decisão pacífica, a decisão de viver em sociedade, e a decisão de escolher um chefe<sup>15</sup>.

A visão de Bodin é incompleta, pois, segundo ele, a origem do poder é motivada apenas pela ameaça externa; não considerou as relações internas. No Livro III, todavia, esse autor amplia as motivações do poder, incluindo as relações no interior de uma sociedade, e demonstra a passagem do “estado de natureza” ao “estado de “sociedade”:

Os homens começam por viver em liberdade natural; alguns abusam dessa liberdade e roubam ou matam o seu semelhante; para a defesa mútua, os homens decidem unir-se pacificamente e, perante a ameaça externa, reúnem e escolhem um chefe. Temos uma República constituída, e governada com poder soberano<sup>16</sup>.

A organização do poder no sistema primitivo, como aludido, baseia-se no carisma — ou do ancião, ou do mais forte, ou do líder religioso —, que é a fonte originária das regras da comunidade, a fonte do poder social. Habermas acentua que:

Nas sociedades tribais, o poder social, apoiado no prestígio de caciques, sacerdotes, membros de famílias privilegiadas, etc., já tinha formado uma síndrome com normas de ação reconhecidas, que devem a sua força obrigatória a formas míticas, portanto, a um consenso de fundo sagrado, a qual (síndrome) possibilitara instituições para arbitragem dos litígios e da formação coletiva da vontade<sup>17</sup>.

Nesse sentido, a vida familiar, moral e religiosa era assunto de interesse da comunidade (público), regulado e decidido pelos que exerciam o poder carismático. Portanto, nesses sistemas o poder é indiviso, pois a origem do poder social concentra-se em um chefe, ou num rei, ou numa aristocracia. A criação da norma (fundamentada em regras de natureza moral) e da sanção estava concentrada na fonte originária do poder:

O poder social natural do rei-juiz era sustentado por uma fonte de poder, da qual a jurisdição pode extrair ameaças de sanção: o poder pré-estatal afirma o direito tradicional, que vive apenas da autoridade sagrada, e o transforma num direito sancionado pelo governante, e, destarte, obrigatório. Ambos os processos, que decorrem *simultaneamente*, são interligados: a autorização do poder através do direito sagrado e a sanção do direito através do poder social realizam *uno acto*. Deste modo, o poder político e o direito sancionado pelo Estado surgem como

<sup>15</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. Op. cit., p. 330.

<sup>16</sup> Id., Ibid.

<sup>17</sup> HABERMANS, Jürgen. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1. p. 176.

dois componentes dos quais se origina o poder do Estado organizado de acordo com o direito<sup>18</sup>.

O pacto a que nos referimos rompeu com os sistemas primitivos, motivado não somente pela não-agressão interna e externa, mas pela fonte originária das regras. Evidentemente o poder carismático tem caráter ilimitado e indiviso, é um poder concentrado e, por conseguinte, um exercício pernicioso àqueles que estão abaixo na relação, oprimindo-os e excluindo-os. Necessário, nessas condições, limitar o exercício do poder. Um sistema de poder incluindo o maior número de indivíduos possíveis.

Um sistema de poder político expresso pela maioria somente é possível em uma sociedade organizada politicamente e livre. Essa sociedade é o Estado. Por sua vez, o Estado é estruturado em leis, textos escritos e públicos, elaboradas por uma minoria de indivíduos, que decidem a condução de uma comunidade, sujeitando os demais a se conduzir de acordo com essas leis. De sorte que o direito de criar leis são exercidos por uma minoria, porém quantitativamente maior ao poder carismático. A lei, para Aristóteles, é a expressão política da ordem natural. Em decorrência, o cidadão tem apenas como senhora a lei, que tem a função de garantir a liberdade de todos, de exercer a justiça, de punir os criminosos proporcionalmente a seu crime, devolvendo a cada um o que lhe foi retirado ilegalmente, distribuindo de modo igual aos que são iguais e de modo desigual aos que são desiguais<sup>19</sup>.

A lei, então, vincula os indivíduos, obrigando-os, proibindo-os ou permitindo-lhes praticar ou deixar de praticar determinados atos; se praticarem atos contrários à lei poderão sofrer sanções, sendo a lei a base estrutural de uma sociedade política, estabilizada por um poder político-jurídico coercitivo. Agora temos, em conclusão, um sistema que não pode ser considerado ilimitado nem carismático; é um sistema legal, um sistema de direitos.

Todavia, esse sistema de direitos tem interligação com o poder político, ou, como prefere, Habermas, um nexos interno entre direito e política que possibilitará estabilizar as relações conflitantes, impondo decisões tornadas obrigatórias à coletividade. De modo que as decisões políticas refletir-se-ão em direitos subjetivos.

---

<sup>18</sup> Id., p. 180.

<sup>19</sup> PISIER, Evelyne. Op. cit., p. 13.

Nesse sentido, o direito é o resultado das decisões políticas que são positivadas em leis jurídicas. São decisões vinculativas, isto é, obrigatórias, permissivas ou proibitivas. Trata-se de uma relação de escolhas entre várias possibilidades, e não de uma relação de causalidade.

As decisões políticas são tomadas de acordo com um sistema público, em contraste com as decisões pessoais, motivadas por interesses individuais e imediatos. Por terem a qualidade de serem públicas, as decisões políticas influenciam a qualidade de vida do indivíduo e da sociedade. Tal influência não se limita às relações internas, ou seja, ao interior de uma família ou de um sistema social, mas se dirige também às relações estrangeiras, podendo provocar paz e guerra. Com efeito, as decisões políticas têm o caráter de governar. Governar é o exercício do poder político (seja dentro ou fora do direito), que tenciona obter resultados desejados, sendo meio e fim, simultaneamente. Ou seja, o poder político é meio de impor diretrizes e programas públicos a fim de obter estabilização nas múltiplas possibilidades de escolha, segundo uma concepção de Estado. Assim, o poder de impor programas e diretrizes precisa de uma estabilização, de um assentimento por parte daqueles sobre os quais recairão tais programas e diretrizes. Necessita, em última instância, de legitimação.

A legitimidade é o liame, o fio condutor de interligação entre o poder político e o direito; um é a substância do outro: “O poder sem direito é cego, mas o direito sem poder é vazio”<sup>20</sup>, diz Bobbio. Ou, ainda, *o poder sem direito e o direito sem poder geram violência*.

Detenhamo-nos um pouco sobre o tema legitimidade. Legitimidade, no sentido político, não no geral, segundo o **Dicionário de política**<sup>21</sup>, é:

[...] um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por essa razão que todo poder busca alcançar um consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado.

---

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 240.

<sup>21</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmem C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 2004. v. 2. p. 124.

A legitimidade depende de certo grau de consenso para estabilizar as ações de governo (governabilidade), sem precisar recorrer constantemente à força física ou a meios espúrios para fazer valer suas diretrizes e seus programas. Todavia, a legitimidade pode ser contestada quando não atinge um consenso. Karl W. Deutsch, embora empregue a expressão “compatibilidade de valor”, também aceita o consenso para definir a legitimidade: “A legitimidade é, pois, não uma coisa ou qualidade absoluta, mas uma relação entre valores dentro de uma situação que os torna compatíveis...”<sup>22</sup>. Todavia, esses valores poderão entrar em conflito e a legitimidade ser contestada. A legitimidade contestada consiste na oposição às estruturas básicas de uma sociedade, de suas instituições, de seus sistemas e regimes políticos; enfim, pode haver contrariedade às formas de decidir as diretrizes e os programas. A contestação poderá conduzir a transformação de um Estado, por exemplo, por meio de uma revolução ou de um golpe, implantando novas instituições e, principalmente, uma nova ordem jurídica nacional. Deutsch adverte:

Onde está perdida a legitimidade, os acordos quebram-se ou ficam reduzidos a assuntos de expediente que se pode quebrar quando for conveniente. As conseqüências serão, provavelmente, a tirania, a revolução, cisão ou qualquer outra forma de separação<sup>23</sup>.

Hannah Arendt observa que a preservação da legitimidade depende da potencialidade do poder, isto é, da interligação entre a palavra e a ação, na qual a palavra não é vazia e a ação não é violenta. Isso mantém um corpo político coeso e a estabilidade no interior de uma comunidade política.

Com efeito, sendo as decisões políticas tomadas legitimamente, isto é, por meio do consenso, e sendo este institucionalizado, temos um nexos relacional entre o poder político e o direito que “abre e perpetua a possibilidade latente de uma instrumentalização do direito para o emprego estratégico do poder”<sup>24</sup>. Assim sendo, o nexos relacional entre o poder (legítimo) e o direito consubstancia-se na constituição de um Estado de Direito. Essa forma de organização do poder é que pode viabilizar as diretrizes e os programas decididos no sistema político e vinculados pelo sistema jurídico. Impede o uso da força e da violência

---

<sup>22</sup> DEUTSCH, Karl Wolfgang. Op. cit., p. 32.

<sup>23</sup> DEUTSCH, Karl. Op. cit., p. 32.

<sup>24</sup> HABERMANS, Jürgen. Op. cit., p. 212.

desenfreada e garante o respeito aos indivíduos participantes da produção do direito. A legitimidade, portanto, é a substância do poder político, traduzindo-se na compatibilidade e na harmonia do discurso político e da ação política prevalecente em uma comunidade política que gera direitos legítimos, onde a força é utilizada escassamente.

Denota-se que o direito, sendo resultado das decisões políticas, não significa a submissão do primeiro em relação ao segundo. Na medida em que o poder político cria o direito, aquele é limitado por este, pois o poder político determina o direito e este disciplina e limita a ação do poder político. É uma relação aparentemente atribulada, que, embora, devesse significar o consenso do corpo político, é, na realidade, a imposição da vontade da maioria sobre a minoria. Por esse ponto de vista, a quantidade de indivíduos que exercem os direitos políticos se amplia. As normas não são deduzidas ou produzidas com base em acepções jurídicas ou técnicas, mas se iniciam, efetivamente, a partir de dado poder político.

Esses dois sistemas – o político e o do direito —, embora apresentem conteúdos diferenciados, relacionam-se dependentemente. É que, se os sistemas continuarem abertos, isto é, sem referências e limitações, cria-se instabilidade; as decisões outrora legítimas invariavelmente se transformam em ilegítimas, prevalecendo a força e a violência no exercício do poder social. Para evitar as relações ilegítimas os dois sistemas se harmonizam num só: o Estado de Direito. Daí que a relação atribulada, mencionada anteriormente, perde sua consequência, na medida em que num Estado de Direito a minoria possui a expectativa de vir a ser maioria. Essa expectativa produz, simultaneamente, uma concorrência pelo poder e relações pacíficas, embora ocorram ininterruptas disputas pelo poder. Portanto, no Estado de Direito os direitos políticos devem ser inclusivos de tal maneira que uma maioria os exerça, na perspectiva de a minoria vir a ser um dia a maioria. Geram, outrossim, concorrência e disputas periódicas fincadas em regras preestabelecidas.

Mas ainda o sistema não está fechado. É necessário um instrumento por meio do qual as decisões políticas sejam vinculativas e obrigatórias ao corpo político (compreendendo-se por “corpo político” a existência de uma minoria que governa e uma maioria que é governada, sendo aquela autorizada por esta) e, principalmente, ao Estado.

Esse instrumento é a Constituição, que prescreve normas estruturantes e fundamentais, submetendo os governantes e os governados. A norma fundamental fecha o sistema, pois, de um lado, prescreve que o direito tem o primado sobre o poder político (na medida em que o disciplina e limita); por outro, a soberania enseja o primado do poder político sobre o direito, pois este é resultado daquele. Norberto Bobbio, relacionando as teorias normativa e política, assevera que:

[...] para a teoria normativa, é a norma fundamental que institui o poder de produzir normas jurídicas válidas em um determinado território e com relação a uma determinada população; para a teoria política, é o poder constituinte que cria um conjunto de normas capazes de vincular o comportamento dos órgãos do Estado e, em segunda instância, dos cidadãos<sup>25</sup>.

O governo não pode decidir contra o direito; ao contrário, deve agir em conformidade com ele, sob pena de caracterizar a ilegitimidade de suas ações. Em outras palavras: a injuridicidade das ações governamentais não gera efeitos jurídicos, mas ilegitimidade política. Não consideramos a revolução meio subversivo ilegítimo. Uma revolução construirá uma nova base legal que deverá substancializar-se legitimamente e assim instalar-se, mas isso não significa que não haverá outras revoluções contestatórias. Assim, o que era considerado ilegal passa a ser legal.

Em conclusão, o direito, sendo o resultado das decisões políticas, funciona como crítica<sup>26</sup> e instrumento limitador das ações políticas que devem seguir os limites impostos pelas leis.

A liberdade é a expressão da autonomia política dos indivíduos, cujas limitações deverão ser impostas pelo próprio grupo social, de maneira a garantir a legitimidade das decisões pelo consenso. Isso implica incluir o maior número de pessoas possível na tomada de decisões que dizem respeito a todos. Por essa razão, o poder, embora indiviso, deverá sofrer limitações em seu exercício. Contudo, o exercício de governar, considerado meio de exercício do poder político, deve ser prescrito num sistema normativo. Assim sendo, o sistema normativo implica dirigir a ação concreta do poder político, não no sentido apenas de relação de subordinação, mas no de efetivação e controle. Os direitos são decisões

---

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**, cit., p. 252.

<sup>26</sup> DIMOULIS, Dimitri. **Manual de introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 118.

políticas, criadas pelo grupo social que, no exercício desse poder, impõe a si mesmo regras de convivência social. Mas também cria normas de exercício do poder político. Determina de que forma, quem e como o poder político será ser exercido.

## **1.2 Direitos políticos**

### **1.2.1 Força e direito**

Da necessidade de limitar o exercício do poder político, o qual era exercido pelos monarcas sem qualquer controle, nasce o Estado de Direito. Por volta dos séculos XVI e XVII construiu-se uma lógica inspirada no liberalismo burguês, que tinha como ponto fulcral a oposição ao sistema monárquico absolutista. Principalmente após a Revolução Francesa foram nascendo Estados estruturados politicamente sob bases constitucionais. Os Estados Unidos da América são o primeiro exemplo de Estado fundado em uma Constituição escrita. Delineiam-se as funções do Estado e ao mesmo tempo se cria e garante um rol de direitos individuais consubstanciados num documento jurídico.

O instrumento constitucional informa a existência de um Estado, o qual é constituído por um povo que exerce o poder soberanamente num ambiente delimitado. São os elementos que compõem um Estado, que a maior parte da doutrina identifica como território, soberania e povo. Geralmente o Estado é conceituado como “sociedade política”, mas essa qualificação não é suficiente para sua compreensão. A principal característica do Estado é o poder. Não qualquer poder, mas o poder político.

Na filosofia política, segundo Bobbio, o poder se apresenta sob três teorias<sup>27</sup>: poder substancialista, subjetivista e relacional.

Na teoria substancialista, o poder é concebido como uma coisa que se possui e se usa como outro bem qualquer. É comparável a um instrumento qualquer de dominação de um homem por outro. O poder de constranger alguém por meios físicos; de recompensar ou punir mediante promessas econômicas e a capacidade de persuadir ou dissuadir são meios de poder substancial.

Na teoria subjetivista, o poder é a capacidade do sujeito de obter certos efeitos. Esse tipo de poder é o que os juristas chamam de “direitos subjetivos”, donde o sujeito que tenha um direito subjetivo prescrito no ordenamento jurídico lhe atribui o poder de obter certos efeitos.

Já na teoria relacional, o poder se estabelece na relação entre dois sujeitos: o primeiro obtém do segundo um comportamento que, caso contrário, não ocorreria. Isto é, o primeiro induz o segundo a determinada conduta que caso contrário não ocorreria. O que prevalece nesse tipo de relação de poder não é a força, a coerção ou o medo, mas a capacidade do primeiro de induzir o outro a uma conduta específica, sem que este decline de sua liberdade. Essa teoria é a mais aceita na atualidade.

Mas esses tipos de “poder” não descrevem, exclusivamente, o poder do Estado, embora todos eles, em dado momento, tipifiquem o poder político parcialmente. Ou seja, encontramos no poder político parcelas de cada um. Se considerarmos as características dos regimes autocráticos e democráticos perceberemos neles todos, alguns ou um só que caracterize o exercício do poder.

Nas sociedades medievais experimentaram-se duas formas de poder: o da Igreja e o civil. Havia, portanto, duas esferas de poder, dando margem a certa confusão. Skinner, analisando as proposituras de Gerson, assevera que a sociedade perfeita “é definida como uma corporação independente e autônoma, possuindo a mais completa autoridade para

---

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. p. 77-78.

regular seus próprios assuntos sem interferências externas”<sup>28</sup>. Isso quer dizer que “as esferas de jurisdição secular e eclesiástica precisam ser mantidas virtualmente separadas”<sup>29</sup>. Ao discorrer sobre o poder, admite-o como coerção temporal da Igreja, incluindo, além do poder de excomungar, o de impor multas e prisão. Como é justo o poder coercitivo da Igreja, o da República também é. Ao analisar a sociedade eclesiástica, aduz que o poder papal advém de um concílio geral<sup>30</sup>, o que deve também ocorrer em relação à República, na qual o poder secular advém das mãos de uma assembléia representativa de todos os cidadãos. Evidentemente, o filósofo citado por Skinner procura conciliar o poder papal e o secular, desenvolvendo a idéia de poder legítimo e limitado pelo direito, embora separados: um órgão estabelece o poder e outro o exerce. Como antecedente, a legislação deve estar nas mãos de uma assembléia representativa de todos os cidadãos, o que garante a legitimidade normativa. Em conseqüência, cria-se a autoridade apta a exercer o poder político “para o bem da República” e “de acordo com a lei”<sup>31</sup>.

Queremos demonstrar que a questão da legitimidade do poder já era preocupação na Idade Média e se desenvolveu lentamente até os séculos XVI e XVII, de forma que a relação entre o poder coercitivo e o poder político deveria ser instituída mediante um sistema legislativo que legitimado, garante-se. Daí decorre que o uso da força contra os governados deve ser autorizado por uma assembléia.

---

<sup>28</sup> SHINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 395.

<sup>29</sup> Id., p. 396.

<sup>30</sup> Id., Ibid.

<sup>31</sup> Gerson faz três afirmações sobre a localização da autoridade na *societas perfecta*: “A primeira e mais importante é que nenhum governante pode ser maior, em poder, do que a comunidade que governa. Disso decorrem dois corolários cruciais. O primeiro é que o poder supremo sobre uma *societas perfecta* deve permanecer, em qualquer ocasião, com o próprio corpo da comunidade; o segundo, que o *status* de todo governante a essa comunidade deve, em conseqüência, ser o de um *minister* ou *rector*, e não de um soberano absoluto. Gerson prossegue relacionando essas afirmações com as sociedades políticas seculares e desenvolve uma teoria ‘subjativista’ dos direitos. Ele iguala a posse de um direito, ou *ius*, sobre alguma coisa com o poder, ou *potestas*, de dispor livremente dela. Todavia, ele já afirmara que nenhum governante, nem mesmo o papa, pode ser considerado detentor do poder para tratar a república ou os bens de seus membros como se fossem sua propriedade. Disso decorre não se poder alegar que um governante detenha direitos sobre a república: ele tem deveres como *minister*, ou mandatário, dos direitos das outras pessoas, mas não possui direito à propriedade. Isso, por sua vez, leva Gerson a apresentar seu argumento final e mais fortemente constitucionalista: insiste em que toda comunidade na qual o governante está ‘acima da lei’ ou possui direitos absolutos sobre os bens dos súditos não é *ex hypothesi* uma sociedade genuinamente ‘política’. E conclui que todo governante digno do nome deve sempre agir ‘para o bem da república’ e de ‘acordo com a lei’. Ele não está ‘acima da comunidade, mas faz parte dela; está comprometido com suas leis e limitado por uma obrigação absoluta de ‘visar ao bem comum em seu governo’” (SHINNER, Quentin. Op. cit., p. 397).

Verifiquemos como a força é usada contra os governados: a pessoa que tem autorização para lançar mão da força é a mesma que exerce o poder. Segundo Bobbio, o uso da força é condição necessária do poder político, e o seu uso exclusivo é condição suficiente (poder substancial). No entanto, só é aceitável se for legítima.

Disso decorre, mais uma vez, o problema de legitimidade política, como já foi tratado. O uso da força por parte do Estado, desde que autorizado por uma assembléia, é legítimo. Isso significa que o Estado tem o direito de usar a força coercitivamente quando o direito é violado, a fim de proteger bens e interesses essenciais definidos social e politicamente por determinada sociedade (poder subjetivista). Nesse contexto reaparece o embate entre direito e poder que Bobbio resolve da seguinte forma: entre o poder que produz as normas do sistema, que por sua vez regulam o poder (e apenas enquanto regulador o poder é poder jurídico), e as normas que regulam o poder, que por sua vez, impondo o respeito, faz com que elas sejam habitualmente obedecidas<sup>32</sup>.

A legitimidade se revela tanto na produção como no dever de seguir as normas jurídicas. O poder político, pela força, é utilizado criteriosamente e não a todo momento, pois há no meio social uma pré-disposição (poder relacional) a cumprir uma obrigação política. Aqui temos de voltar ao conceito de organização política de uma sociedade, denominada Estado. O Estado é caracterizado por três elementos, segundo um conceito jurídico aceito pelos escritores do direito público, que são: território, povo e soberania. Em relação aos fins, podem ser distintos de acordo com a particularidade de cada Estado. O Estado, conforme Mortati, é “um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a eles pertencentes”<sup>33</sup>. Quer dizer que em determinado território o poder de decisões e comandos depende de como são criadas e a quem são destinadas. Os elementos povo e soberania têm uma ligação mais axiológica do que o território. O elemento físico é o território, e o metafísico é a soberania e o povo. O povo é a nação, que cria a soberania do Estado, na medida em que transfere a este o direito de impor decisões que comporão a ordem jurídica de caráter coercitivo. A transferência de poder significa que os indivíduos, livremente, atribuem ao Estado o direito de impor uma ordenação jurídica que regula o comportamento universal da sociedade política. Nesse processo político os indivíduos são,

---

<sup>32</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**, cit., p. 241.

a um só tempo, criadores e destinatários do direito a que devem obedecer quando requisitados. É nesse compasso que os indivíduos se apresentam como cidadãos que, exercendo direitos políticos, informarão ao Estado seus objetivos, formas e limites de atuação. Dessa forma, o poder do Estado adquire legitimidade de fazer valer as decisões políticas tomadas.

Emana, portanto, o poder do Estado de um consenso entre os cidadãos, os quais conferem a um ente abstrato o poder de direção de suas vidas, bens e interesses. A finalidade precípua é a garantia de uma convivência pacífica e harmoniosa entre os membros de uma sociedade. Embora tenhamos mencionado que o pacto de não-agressão foi o mote da formação da convivência pacífica, a agressão deslocou seu eixo para o ente abstrato, que somente a emprega para garantir a paz na sociedade e, ainda, sob o controle de critérios instituídos mediante um pacto entre os membros da sociedade. Daí que o uso da força ou o exercício do poder político é legítimo na medida em que há consentimento, se não de todos, ao menos da maioria.

Portanto, o uso da força deve ser autorizado por uma assembléia que legitimamente concede a um ente abstrato – o Estado – o poder de usá-la quando houver agressão às decisões por ela tomadas. Além disso, informa ao Estado seus objetivos e ao mesmo tempo impõe-se limites de atuação. A assembléia que toma as decisões é um órgão no qual os indivíduos participam na elaboração dos objetivos e funções do Estado, criando para si mesmos regras obrigatórias e coercitivas. Exercem, em última análise, os direitos políticos de interferir e informar ao Estado a sua essência.

### **1.2.2 Os direitos políticos**

---

<sup>33</sup> Apud BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**, cit., p. 94.

Decorrem disso, então, os direitos políticos, exercidos pelos indivíduos, regulando o exercício do poder do Estado mediante autorização que, em última análise, é criadora e destinatária dos comandos obrigatórios.

A partir do século XVIII, os Estados passaram a ser mediados pelas regras de direito, consubstanciadas em uma Constituição. Esta, por sua vez, apresenta três principais institutos clássicos: a separação dos Poderes, os direitos fundamentais individuais e a submissão ao império da lei.

Os direitos fundamentais individuais são os direitos civis e políticos, que se traduzem em atributos e faculdades que representam a subjetividade individual do homem.

Os direitos civis são aqueles exercitáveis pelo simples fato de o homem viver em sociedade, enquanto os direitos políticos são exercitáveis a partir da aquisição da qualidade de cidadão. Nessa condição, o indivíduo tem o direito de votar e ser votado. Assim, o cidadão é inserido em dois espaços que, em dado momento, interseccionam-se: um privado e outro público. No espaço privado os direitos políticos devem ser considerados como manifestação de um direito individual, por meio do qual o homem escolhe, livre e secretamente, o melhor governante. No público os direitos políticos se consubstanciam na possibilidade de anunciar suas preferências políticas e organizar-se coletivamente (partidos políticos, sindicatos, associações etc.) com o fito de informar e influenciar nos objetivos do Estado. Os grupos de pressão<sup>34</sup>, por exemplo, podem ser considerados uma forma de exercício dos direitos políticos, tendo por objetivo interferir nas decisões e objetivos do Estado. Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que o grupo de pressão “é todo e qualquer grupo que procure influir no governo em defesa de um interesse. Não quer para si o governo, contentado-se em defesa de um interesse”<sup>35</sup>. Isso significa que parte da vontade coletiva se forma mediante a pressão desses grupos, que, muitas vezes, o sistema formal apenas ratifica. Portanto, os sujeitos políticos colaboram direta ou indiretamente na formação das decisões coletivas, resultando na diminuição das fronteiras entre os espaços público e privado. Não deve esse procedimento criar uma disputa entre o público e o

---

<sup>34</sup> Esclareça-se que os grupos de pressão não se confundem com partidos políticos. Os primeiros tentam influir sobre as decisões políticas em prol de seus interesses ou causas, portanto permanecem fora do poder. Os partidos políticos tencionam assumir o governo, ou seja, exercer o poder diretamente.

<sup>35</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 89.

privado, embora possam ocorrer conflitos ante as expectativas que o segundo espera do primeiro. O que se pode deduzir é que há uma extensão e expansão na produção do ordenamento jurídico, o qual não depende única e exclusivamente da participação do indivíduo, como tradicionalmente se considera. Uma coletividade também pode ser considerada sujeito de direitos políticos, quando procura influenciar as decisões estatais. Ainda que os grupos de pressão representem interesses particulares, na medida em que o objeto proposto é aceito, segundo um procedimento no espaço público, por exemplo, num órgão legislativo, aquele passa a ser de interesse geral. Daí que a vontade coletiva não dependerá, para sua formação, apenas de uma modalidade de sujeito político (individual), mas há possibilidade da influência de um sujeito político coletivo. Uma das conseqüências mais acentuadas é o aumento do controle do poder pela sociedade civil.

Os direitos políticos demandam regras da participação do cidadão no processo de decisão governamental. Governar significa exercer o poder político em todas as suas dimensões, levando em conta que tal poder emana do povo. A emanação advém de determinado tipo de regime político, a saber: o democrático.

O exercício dos direitos políticos tem imbricação íntima e indissociável com a democracia. Isso quer dizer que o exercício pleno dos direitos ocorre em um espaço democrático. A consolidação da democracia depende da ampliação dos direitos políticos, sendo ambos simultaneamente antecedentes e conseqüentes.

Assim, os direitos políticos são a razão de um Estado democrático constitucional, pelos quais a soberania popular impõe metas e programas ao Estado, ora limitando, ora ampliando o exercício do poder político estatal. Dessa forma, a vontade do Estado não passa da emanação da vontade de um corpo político, cujas regras de formação da vontade são coercitivamente garantidas pelos direitos políticos.

É nesse sentido que os direitos políticos são direitos humanos fundamentais, imprescindíveis à manifestação das liberdades individuais e públicas. Por um lado, os direitos civis são as liberdades ou direitos individuais positivados; por outro, hão de ser considerada as liberdades públicas, que, também positivadas nas Constituições, estão ligadas ao *status negativus*. Por meio delas se visa defender a esfera dos cidadãos perante a

intervenção do Estado, conforme assevera Gomes Canotilho. De acordo com o mesmo autor, vêm daí as denominações direitos de liberdade, liberdades autonomia e direitos negativos. Por sua vez, os direitos políticos estariam ligados ou ao *status activus* ou ao *status positivus*, que constitui a participação do cidadão como elemento ativo da vida política (direito de voto e direito aos cargos públicos)<sup>36</sup>. Embora os direitos políticos regulem a soberania popular, não se pode deixar de admitir que, em última análise, controlam a relação homem-Estado. São, ao mesmo tempo, a expressão de uma potencialidade do homem como participante da organização do Estado, e uma especificação da figura humana, uma vocação do homem como cidadão, podendo manifestar-se e confrontar-se com o Estado, em cujos limites não somente é reconhecida a qualidade de cidadania mas são, também, definidas as potencialidades nos campos civil e político pelo ordenamento jurídico.

É possível acentuar que *os direitos políticos exigem regras constitucionais instituidoras de direitos e garantias dos cidadãos, por meio das quais informam a vontade coletiva, a qual será imposta ao Estado, estabelecendo seus objetivos, formas e limites de atuação*. Os direitos políticos são regras constitucionais de valor supremo, não podendo ser suprimidas pelo legislador ordinário nem modificadas em essência por emendas à Constituição. Portanto, possuem grau axiomático superior e idêntico ao das regras fundamentais.

Mas a constitucionalização das regras referentes aos direitos políticos não é condição suficiente para sua efetividade. É necessário um ambiente no qual eles não corram risco de perecimento, e isso só é possível num regime democrático. Portanto, a garantia jurídica dos direitos políticos é sua constitucionalização, e a garantia política é o regime democrático. Bobbio considera que um dos princípios iniciais do governo democrático foi-se estendendo progressivamente e de modo irreversível na direção da atribuição dos direitos políticos<sup>37</sup>.

Nesse sentido, momentaneamente, adotaremos a definição de Bobbio sobre a democracia. Desenvolveremos um capítulo específico sobre o tema, pois direitos políticos

---

<sup>36</sup> GOMES CANOTILHO, J. J. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 389.

<sup>37</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**, cit, p. 419.

e democracia possuem conexão íntima. Bobbio considera a democracia “um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletiva e com quais procedimentos”<sup>38</sup>. Consideramos compatíveis a definição acima proposta sobre direitos políticos e a democracia procedimental defendida por Bobbio, visto que a relação de ambas legitima a formação da vontade do Estado.

A vontade geral é resultado da vontade da maioria, sendo a democracia um método de decisões políticas por meio das quais se agrupa um contingente de regras e procedimentos. As regras tendem a garantir a maximização da liberdade, uma vez que possibilitam a participação dos indivíduos em sua criação. O máximo

[...] de liberdade de uma sociedade é alcançado quando a vontade individual da maioria dos cidadãos coincide com a vontade do Estado ao qual eles se submetem, e isso ocorre quando esses indivíduos participam na determinação da vontade do Estado<sup>39</sup>.

Assim, o ideal de liberdade é válido quando todos participam no mesmo grau, sendo imperativa a condição de igualdade. O que distingue um governo democrático de um não democrático é o grau de liberdade e igualdade. Por isso a democracia pode ser considerada um processo lento, porém irrefreável no sentido da aproximação dessa meta<sup>40</sup>.

Ao concorrer todos para a formação da vontade, segundo a liberdade de cada um, revelam um mundo de verdades e valores relativos que entram em choque. Isso significa que, ao se contraporem várias verdades e valores, é necessária uma regra de procedimento que crie condições para o embate de verdades e valores contrários. Ao se falar em poder político, é perfeitamente plausível a disputa por ele. Aquele que atinge o poder político exercerá a força política e poderá exigir dos demais membros de uma coletividade determinado comportamento.

Pois bem: as regras de procedimentos estabilizam os conflitos, não os suprimindo, mas normatizando-os a tal ponto que a vitória de certa facção, representada pela maioria,

---

<sup>38</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 30.

<sup>39</sup> BERZOTTO, Luis Fernando. **A democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003. p. 132.

<sup>40</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**, cit., p. 422.

seja imposta a todos, sem, contudo, anular as verdades e valores das minorias. A estabilização dos conflitos reside na possibilidade de a minoria vir a ser futuramente uma maioria, ensejando o equilíbrio no exercício do poder político e legitimando o processo de decisão. Nesse sentido, a democracia “nada mais é que o conjunto de regras que preserva o maior grau de liberdade na tomada de decisões”<sup>41</sup>, sem, contudo, constituir decisões perpétuas. Dessa forma, os direitos e deveres nascem do embate das vontades livres, criando um arcabouço de normas jurídicas de proteção ao indivíduo. Assim nasce a sociedade civil, isto é:

[...] na origem do Estado moderno, que nasce do contrato social, e portanto da livre vontade dos indivíduos, está a idéia não de que o indivíduo é o produto da sociedade, mas sim de que a sociedade é o produto do indivíduo [e que] na esfera da política essa inversão significa que se começa a olhar a sociedade civil, caracterizada pela relação entre governantes e governados, do ponto de vista dos governados, e não dos governantes<sup>42</sup>.

Na origem os direitos fundamentais serviam para proteger o indivíduo contra o poder despótico do Estado. Na atualidade são instrumentos de proteção da ação da maioria contra a minoria. Ocorre que determinados temas ligados aos direitos fundamentais, consagrados na maioria dos países, para sua efetivação ou reforma dependem de um número mínimo de legisladores. Esse *quorum* qualificado depende de um acordo entre a maioria e a minoria. Queremos demonstrar que, embora a democracia se revele, também, pela quantidade, não significa que exclui as minorias. Ao contrário, para efetivamente exercer a democracia, a minoria participa na elaboração da vontade do Estado. Poder-se-ia considerar a minoria como a oposição a determinado governo, o que significa a existência de regras que a protegem e a incluem no jogo, dando estabilidade e legitimidade ao processo. Afinal, a maioria não será eternamente maioria, e a minoria não será eternamente minoria. Nessa medida, as regras garantem a alternância no exercício do poder. Exige-se, portanto, um permanente diálogo político.

Percebe-se que a disputa é feita sobre e sob regras produzidas pela assembléia, cuja finalidade é estabelecer um mínimo de racionalidade na competitividade pelo poder político. Daí que as regras ganham em legitimidade, desde que não ofendam a maior regra instituída — a Constituição —, uma vez que esta é também resultado de uma decisão

---

<sup>41</sup> BERZOTTO, Luis Fernando. Op. cit., p. 138.

<sup>42</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**, cit., p. 423.

política da maioria (uma Assembléia Nacional Constituinte é um órgão legítimo de decisões políticas) com os caracteres que descrevemos anteriormente. Submete a todos — maioria e minoria, governantes e governados — ao império da lei, condição necessária, porém não suficiente, à realização da democracia moderna.

Esse processo de identificação da maioria revela também quem são os governantes — ou seja, possibilita a escolha dos líderes —, que, embora não suprimam a “minoria governada”, exercem o poder político legitimamente. Por essa fórmula, a democracia diferencia-se de outras formas de governo por meio de regras que possibilitam a “escolha de líderes”, regras essas que consistem em eleições periódicas. Impede-se, dessa forma, que determinada classe se perpetue no poder e submeta a seu controle os indivíduos sobre os quais exercerá o poder; por outro lado, estabelecem-se regras para a tomada de decisões coletivas com o máximo de consenso e de maneira pacífica.

Dissemos no capítulo anterior que a minoria governa a maioria, mas isso se refere à qualidade e não à quantidade. “Minoria governada” quer dizer que a minoria é autorizada pela maioria a exercer o poder político, estando ambas sujeitas a decisões políticas manifestadas em assembléia. Mais uma vez citamos Bobbio para corroborar uma assertiva:

Quando, na tripartição clássica das formas de governo, a democracia é definida como governo da maioria em oposição à oligarquia e à monarquia, o que se quer dizer é que o poder político está nas mãos dos mais e dos muitos em oposição ao poder de um só ou de poucos; *não significa em absoluto dizer que o poder político seja exercido mediante a aplicação da regra da maioria*<sup>43</sup> (grifo nosso).

Ainda, Dahl, em **Poliarquia**, acentua:

[...] alguém, por exemplo, poderia compartilhar a opinião daqueles que argumentam, como Caetano Mosca, que no fim das contas todo regime é dominado por uma minoria governante. Com um sério desafio à crença de que a transformação do regime devem necessariamente se seguir conseqüências portentosas para a população de um país, o ceticismo de Mosca merece ser apoiado<sup>44</sup>.

Portanto, mantém-se a coerência da idéia.

<sup>43</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**, cit., p. 429.

<sup>44</sup> DAHL, Robert, A. **Poliarquia**: participação e oposição. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. p. 39.

Neste ponto podemos acentuar que uma das finalidades das regras procedimentais democráticas é estabelecer um sistema de escolha dos governantes. Tal sistema deve estar circunscrito na Constituição, pois contém regras que estabelecerão o modo, a forma e o conteúdo do exercício de poder político. São direitos políticos relativos às regras fundamentais constitucionais.

O sistema de escolha dos governantes é conhecido como sistema eleitoral. Na maioria dos Estados, que adotam a democracia representativa, os partidos políticos representam a instituição mais importante, uma vez que deles emergem os líderes.

Os direitos políticos, pode-se afirmar, exigem regras procedimentais que disciplinam o sistema político. Por se tratar de um sistema, identificamos os elementos que o compõem, embora não se reduza a eles: 1) os sujeitos dos direitos políticos; 2) o sistema (ou subsistema) eleitoral; 3) o sufrágio e o voto; 4) os partidos políticos.

Os elementos sugeridos não são os únicos. A escolha baseou-se nas ilações proferidas por Robert Dahl<sup>45</sup>, Norberto Bobbio<sup>46</sup> e Celso Campilongo<sup>47</sup>. Evidentemente

---

<sup>45</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001. p. 49-50. Esse autor apresenta cinco critérios para um processo democrático: “Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política. Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais. Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências. Controle de programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem. Inclusão dos adultos. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadão implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos”.

<sup>46</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**, cit., p. 427, referindo-se a “universais processuais”, elenca os seguintes pontos: “1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária, sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expresse por ele; 2) o voto de todos os cidadãos devem ter igual peso; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, uma livre disputa entre os grupos políticos organizados em concorrência entre si; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos; 5) seja para eleições, seja para decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos; 6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições”.

existem outros, mas escolhemos esses por considerá-los comuns nos sistemas políticos de matizes democráticos representativos.

Os sujeitos dos direitos políticos são os indivíduos, as pessoas que convivem em um mesmo espaço, ou seja, o povo. O espaço pode ser um vilarejo ou o planeta. Há uma idéia falsa de que governar deveria ser atribuição de pessoas especialmente preparadas para tal fim. Confunde-se a atribuição de um médico, que entende de doenças, ou de um engenheiro, que constrói casas seguras, com a de governar. Ao transpor as funções decisórias para um espaço público é necessário estabelecer critérios mais largos do que os meramente técnicos. Não negamos a necessidade de especialistas em determinadas áreas, mas, na órbita coletiva, não há privilegiados; não há os que saibam mais e os que saibam menos. Todos têm iguais condições de decidir sobre questões que a todos interessam.

Evidentemente, certo grau de esclarecimento é importante, por isso países democráticos tendem a investir mais em educação, por se tratar de condição necessária para a compreensão dos assuntos coletivos. Assim, a igualdade é suficiente para impedir a ascensão de determinados indivíduos ou grupos à condição de dirigentes para ali se perpetuar. Saint-Simon, no século XIX, preconizava que o governo da sociedade deveria ser confiado a quem representasse o saber, a fim de assegurar, de maneira científica, o bem-estar da “classe mais numerosa e mais pobre”. Esses representantes, para ele, seriam os grandes industriais e banqueiros, ou seja, aqueles que já tivessem demonstrado grande competência na organização e desenvolvimento dos fatores de produção. A eles deveria ser entregue o governo; não aos políticos, nem aos militares ou aos nobres, pouco afeitos a dar soluções técnicas a problemas concretos<sup>48</sup>. Estava ele imbuído de que a salvação para os problemas da humanidade dependeria do progresso da ciência e do saber. A propositura é excludente e elitizante: seria um governo de minoria, contrário aos princípios de um governo democrático.

---

<sup>47</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico, decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 124, resumindo o pensamento de Bobbio, Dahl, Held, O'Donnell e Souza Santos, assevera que partem de um modelo unívoco: “Regra da maioria, garantia aos direitos fundamentais, eleições periódicas, direito de participação no governo e na oposição, proteção das minorias e oposições, possibilidade de alternância no poder, reversibilidade das decisões e todas as demais idéias centrais do conceito liberal da democracia”.

<sup>48</sup> Apud TELLES, Ognacio da Silva. **A experiência da democracia liberal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 73.

O que interessa é a natureza das decisões. Evidentemente, a decisão do médico ou do engenheiro, ou de um especialista, é aceitável quando os assuntos são secundários. Não dizem respeito à vida, à felicidade ou ao futuro de uma nação, mas apenas ao indivíduo, cujos interesses são estritamente particularizados. Assim, as decisões que envolvem o interesse de um grande contingente humano deverão ser tomadas pelo maior número possível de indivíduos. Isso porque as pessoas são iguais e capazes de tomar decisões relativas a elas próprias. Rousseau já apregoava que ninguém faz regras ruins contra si próprio. Não se justifica o fato de as decisões ficarem nas mãos da elite ou da minoria, porque careceriam de legitimidade. As decisões governamentais devem ser impostas aos membros de uma sociedade, prevendo, em caso de desobediência, sanções — daí necessitar a decisão governamental de legitimidade

As decisões políticas não estão adstritas apenas à ciência ou à técnicas, requerendo a compreensão equilibrada dos seus efeitos. Certamente a ciência, a técnica, o saber, enfim, aquilo que o homem consegue desenvolver pela inteligência, são importantes e devem ser usadas como critérios ante as múltiplas possibilidades e escolhas a serem feitas. Robert Dahl diz que as decisões políticas do governo deveriam atingir um julgamento ético<sup>49</sup>. Pergunta ele: quais seriam os melhores meios para cuidar dos pobres, dos desempregados, das crianças? Qual o tamanho do orçamento necessário para a defesa militar? Não chega a aprofundar a questão “ética”, porém afirma que uma concepção filosófica da ética é diferente das ciências empíricas, como a física, a química e outros. Para ele, as ciências ou a técnica não oferecem respostas adequadas<sup>50</sup>. Mas é evidente que algumas decisões políticas colocam em contraste concepções de bem comum, e em algum momento deverá ser escolhida a melhor solução. A escolha será feita dentre as várias possibilidades, razão pela qual deverá ser feita por um número grande de pessoas. Por outro lado, Bobbio explica que certas decisões estão imbuídas de razão de Estado. Embora, em princípio, a razão de Estado justificasse o uso desmedido da força para garantir a ordem pública, na concepção de Estado de Direito a

[...] autoridade central do Estado leva a efeito um progressivo e eficaz ordenamento jurídico, ou seja, desarma os indivíduos e os grupos que

---

<sup>49</sup> DAHL, Robert A. Op. cit., p. 86.

<sup>50</sup> Aqui, também, não trataremos da dimensão ética das decisões políticas, que escapa ao propósito deste trabalho.

constituem a sociedade e os constrange a regular as suas relações e os conflitos delas derivados, fazendo uso do direito em vez da violência<sup>51</sup>.

Em certo sentido, o Estado impõe aos governados determinadas condutas, valendo-se de força coercitiva, até mesmo física, para a preservação da ordem. Nas hipóteses de estado de sítio ou de emergência, deverão ser adotadas medidas legais extraordinárias que a ciência ou a técnica não têm condições de editar. Em hipótese alguma sugerimos a ilegalidade, mas medidas extraordinárias que somente as decisões políticas poderão determinar. Isso não significa que tais decisões sejam ilegítimas.

Uma vez estabelecido quem não deve tomar as decisões políticas, restaria a pergunta: quem deve tomar as decisões políticas? Os cidadãos, os que preencherem determinadas condições de participar da discussão e decisão, sendo que os critérios devem ser inclusivos.

Todos os cidadãos estão aptos, em condições de igualdade, a tomar decisões políticas, de autogovernar-se, de estabelecer condutas para o Estado e ao governo, de editar leis e elas se submeter. Evidentemente, o único espaço possível para decisões políticas equilibradas será um ambiente democrático.

Isso significa que existe um processo de inclusão. Quanto maior o número de indivíduos aptos a participar das decisões políticas, maior qualidade terão essas decisões (o que não garante que não haverá decisões equivocadas) em legalidade e legitimidade.

Portanto, os sujeitos dos direitos políticos são os cidadãos capazes de exercer os direitos políticos, de acordo com o que uma Constituição democrática estabelecer.

Assim, os cidadãos aptos a escolher e serem escolhidos como governantes devem: (i) ser cidadãos adultos, conforme a legislação nacional, com capacidade civil, pois, é corrente na maioria dos Estados que, aquele que é impedido de gerir sua vida privada, será ainda mais incapaz de gerir a vida coletiva: (ii) ser detentor da qualidade de nacional, embora isso possa comportar exceções, como nos casos em que a Constituição permite o

---

<sup>51</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Op. cit., p. 1068.

voto do estrangeiro permanente, a fim de provar o vínculo jurídico com um determinado Estado; (ii) adquirir a capacidade eleitoral, alistando-se, conforme a legislação específica nacional, a fim de adquirir a cidadania; e (iii) não possuir condenação criminal comum ou por crimes contra o Estado que coloque em dúvida a condição moral do cidadão, ou seja, condenações que gerem conseqüências negativas no campo dos direitos políticos.

Estabelecido, pois, quem deve escolher e ser escolhido, faz-se necessário perquirir um método pelo qual a capacidade decisória se transforme especificamente em parcelas de autoridade governamental. O método aludido é o sistema eleitoral, pelo qual votos se transformam em mandatos.

Tomando emprestadas as definições<sup>52</sup> de Douglas Rae e Dieter Nohlen, para os quais, respectivamente,

[...] o sistema eleitoral é conjunto de normas que regulam os processos pelos quais as preferências eleitorais são articuladas em votos e pelos quais esses votos são transformados em parcelas da autoridade governamental (tipicamente cadeiras parlamentares) entre os partidos políticos em disputa regras [...] e [...] modo pelo qual os eleitores expressam em votos suas preferências partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandato.

Luís Virgílio Afonso da Silva afirma que em ambas definições aparece “a inserção da forma como os eleitores expressam sua vontade, que só depois será convertida em mandatos”<sup>53</sup>. Porém, as eleições não estabelecem as políticas em concreto, ou seja, quem vai decidir sobre elas<sup>54</sup>.

Isso significa que se trata de um procedimento pelo qual o povo confere seu consentimento e, por conseqüência, legitimidade à formação da vontade e à autoridade governamentais. O procedimento é um conjunto de regras aplicadas às eleições com o objetivo de organizar a representação política. Constitui um sistema, ao lado do sistema de partidos, muito importante nas democracias representativas, na medida em que vai concretizando a formação da vontade geral. Não exclui a democracia participativa, pois nas

---

<sup>52</sup> Apud SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais, tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 36.

<sup>53</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 36.

<sup>54</sup> SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática, 1994. p. 152.

Constituições hodiernas estão prescritos o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como formas de participação direta do cidadão na formação da vontade estatal.

Como dito, o sistema eleitoral transforma o voto em cadeiras parlamentares e, em se tratando do presidencialismo, no chefe do Poder Executivo.

Os dois sistemas predominantes nas democracias representativas são o majoritário e o proporcional.

No sistema majoritário os votos se traduzem em mandato, seja pela maioria simples ou absoluta.

No sistema majoritário de maioria simples se define “como vencedor o candidato que obtiver o maior número de votos, ainda que sua vantagem sobre o segundo colocado seja de apenas um voto”, ao passo que, quando se adota o sistema de maioria absoluta, “não basta ao candidato, para ser considerado eleito, ter mais votos do que os outros concorrentes; é necessário ter mais votos do que todos os outros concorrentes juntos”<sup>55</sup>. Esse tipo de sistema é comum nas eleições distritais uninominais ou unipessoais, nas quais o eleitor escolhe candidatos individuais em cada partido, ou seja, há um candidato por partido. Isso não significa que o sistema não possa ser adotado em circunscrições plurinominais. Nessa hipótese, necessariamente, as candidaturas se farão em listas fechadas ou bloqueadas, que consistem na hierarquização dos candidatos definidos em uma ordem determinada pelo partido, e o eleitor não exerce qualquer influência na escolha. Cabe a este votar em uma das listas apresentadas, sendo eleitos os primeiros nomes determinados pelos partidos. Poderão também ser apresentadas listas fechadas ou bloqueadas não hierarquizadas nas quais o eleitor reordene a posição dos candidatos ou vote preferencialmente em apenas um. Poder-se-á, ainda, colocar números seqüenciais ao lado dos nomes dos candidatos, sendo eleitos aqueles que obtiverem o maior número de votos de acordo com a seqüência ordenada pelo eleitor.

O sistema de maioria simples ou absoluta não será danoso quando se tratar de eleições para o preenchimento de órgãos singulares (presidente da República,

governadores e prefeitos), mas na constituição de órgãos coletivos, como os parlamentos, ele poderá produzir distorções quanto à representação. Para entender as distorções há que se considerar o número de eleitores da circunscrição ou distrito eleitoral e os partidos políticos. Suponhamos, embora seja difícil ocorrer, que apenas um partido vença as eleições em todos os distritos ou circunscrições: nessa situação hipotética, apenas um partido teria toda a representação do parlamento, sendo certo que as minorias não possuirão assento. As minorias estão excluídas do jogo político, o que é prejudicial ao regime democrático. Afinal, como afirmamos, a estabilidade democrática depende da possibilidade de a minoria vir a ser maioria e da possibilidade de consenso entre maioria e minoria. Tal sistema, portanto, não garante a representação da minoria. É possível, ainda, ocorrer o inverso. Dependendo do número de eleitores das circunscrições ou distritos, o partido com menor número de votos obterá maior número de cadeiras no parlamento. Basta que no cômputo geral o partido tenha mais votos e menos cadeiras, e aquele com menor número de votos, mais cadeiras. Ou seja, na somatória dos votos o partido com menos cadeiras no parlamento terá, em números absolutos, mais votos, e o partido com mais cadeiras obterá menos, porque seus candidatos terão sido mais bem-sucedidos na circunscrição ou distrito<sup>56</sup> do que os do outro partido. Aqui também temos uma consequência danosa para a democracia, porque uma de suas características é o governo da maioria. No sistema parlamentarista ter-se-á um governo de minoria, em contradição com a tradição de eleger o primeiro-ministro do partido que elegeu mais deputados. Nesse caso, todavia, o partido que elegeu mais deputados terá obtido menos votos.

Outra consequência que se há de considerar é que nesse tipo de sistema os partidos pequenos tendem a desaparecer quando a Constituição ou a legislação eleitoral, conforme o caso, exigir uma quota mínima para sua existência. Se a competição política tender à bipolarização, é possível que surja um sistema de preponderância bipartidarista, cercado de

---

<sup>55</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 52.

<sup>56</sup> Meirelles Teixeira mostra um exemplo esquematizado por Kelsen: “Admitamos, diz ele, um país com 10 distritos, cada distrito com 100 eleitores, disputando as 10 cadeiras (um para cada distrito), os partidos A e B. Suponhamos que em 4 distritos o partido A tenha 90 votos, e o partido B apenas 10. O partido A terá ganho 4 cadeiras. Suponhamos ainda que, em cada um dos 6 distritos restantes, o partido B tenha 60 votos, e o partido A apenas 40; o partido B terá ganho 6 cadeiras, sendo, portanto, o partido majoritário, e na Inglaterra indicaria o Primeiro-ministro e este os demais membros do Gabinete. É evidente, entretanto, que, no cômputo geral dos votos, o partido A, derrotado, obteve 600 votos, e o partido B, vencedor, apenas 400” (MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. **Curso de direito constitucional**. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. São Paulo: Forense, 1991. p. 517).

poucos pequenos partidos. Giovanni Sartori, mencionado por Dieter Nohlen<sup>57</sup>, acentua que o sistema majoritário é um sistema eleitoral forte (na terminologia de Sartori, forte e débil), porque um sistema manipulativo cria um efeito restritivo sobre o eleitor. A consequência é um efeito redutor sobre o número de partidos políticos. Ou seja, tendo o eleitor opções bipolarizadas, não deseja “perder” (efeito psicológico) seu voto, e termina por escolher os partidos fortes, provocando o desaparecimento daqueles de menor expressão eleitoral.

Já no sistema eleitoral proporcional se atribuem mandatos com base em quotas ou quocientes, sem que seja necessária a reunião de uma maioria de votos para que alguém seja eleito<sup>58</sup>. Esse sistema depende de fórmulas<sup>59</sup> complexas para aferir quantas cadeiras os partidos terão nos parlamentos. Para se chegar a esse número será necessário levar em conta o número de votos válidos, as cadeiras a serem preenchidas e os partidos políticos. Ocorrerão, comumente, sobras de votos, de maneira que haverá uma segunda fórmula para aferir o restante das cadeiras parlamentares a serem preenchidas.

O que importa no sistema proporcional é a representação política proporcional, por meio da qual os partidos políticos ocupam as cadeiras no parlamento de acordo com o número de votos recebidos. Esse sistema é o da democracia representativa. Embora muito criticado pelos defensores da democracia participativa, o sistema proporcional é mais adequado aos Estados contemporâneos em virtude da dimensão e contingente populacional destes. Há, evidentemente, menor participação pró-ativa do cidadão, mas não chega ao ponto de ser antidemocrático. Em primeiro lugar, possibilita ao eleitor, de alguma forma, fazer-se representar; em segundo, trata os partidos políticos de maneira equânime, independentemente de sua força política<sup>60</sup>. Ao contrário do que ocorre no sistema majoritário, no proporcional a possibilidade de as minorias não serem representadas é menor. Assim, no sistema eleitoral proporcional há maiores garantias de equilíbrio entre as forças políticas que disputam o poder do que no majoritário, quando a disputa é por assentos no parlamento.

---

<sup>57</sup> DIETER, Nohlen. **La reforma electoral en América Latina**: seis contribuciones al debate. San José: Centro Americano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987. p. 21-23

<sup>58</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Op. cit., p. 51.

<sup>59</sup> Sobre fórmulas, v. SILVA, Luís Virgílio Afonso. Op. cit., *passim*.

<sup>60</sup> LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas, o segredo da legitimidade**. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1997. p. 71.

Para Nohlen, os sistemas majoritários e proporcionais podem ser definidos de acordo com dois critérios: a fórmula de decisão, isto é, a utilizada para converter cotas em cadeiras parlamentares, e o princípio da representação.

Nos sistemas majoritários o candidato ou partido que obtiver o maior número de votos ganha a cadeira no parlamento. A lei eleitoral ou a Constituição de um país determina que o candidato ou o partido político que obtiver a maioria dos votos emitidos em um território será o vencedor. Nos sistemas proporcionais, a obtenção de uma cadeira no parlamento dependerá das quotas dos votos que forem obtidos entre os diversos candidatos ou partidos políticos. Os candidatos ou partidos que atingirem certo número de votos, determinado pelas quotas, serão vencedores. O número de cadeiras no parlamento corresponderá ao número de votos obtidos na eleição.

O sistema eleitoral majoritário ou proporcional traz como consectário a representação política, que é a transferência a alguém do poder de decidir, porém podendo exercer controle sobre as decisões. É dizer, com Sartori: não decide “que” políticas, mas “quem” decidirá as políticas.

Tendo em vista os princípios da representação política, Nohlen faz a seguinte indagação: quais os objetivos políticos do sistema majoritário e do sistema proporcional? Ele mesmo responde:

El factor esencial consiste en permitir a un partido político que no há alcanzado una mayoría de votos, formar un gobierno de mayoría partidaria. Este es el objetivo político buscado del principio de representación mayoritaria: un gobierno de un solo partido basado en una minoría de votos. La función básica de un sistema mayoritario (y el criterio para evaluar sus efectos) es su habilidad para producir gobiernos. [...] Los sistemas de representación proporcional intentan reflejar tan exactamente como les sea posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos en la población. La proporción de votos y de bancas para los partidos deberían corresponderse aproximadamente unos con otros. Esta es la función básica del principio de representación proporcional y del criterio de efectividad de un sistema proporcional<sup>61</sup>.

Extrai-se, então, que os sistemas eleitorais têm como finalidade principal a representação política. Etimologicamente, “representação” significa o ato ou efeito de

---

<sup>61</sup> DIETER, Nohlen. Op. cit., p. 25.

representar um fato, um objeto ou uma imagem<sup>62</sup>. Em filosofia, “representação” significa o sentido de uma idéia, de uma imagem ou de um objeto<sup>63</sup>. No âmbito do direito privado, significa o ato de alguém agir em nome de outrem, ou seja, um mandato imperativo. Todavia, em se tratando de representação política o significado tem uma dimensão coletiva e institucional. É por meio da representação política que os cidadãos exercem influência na ação governamental, vinculando os governantes e governados, exigindo que os primeiros, em nome dos segundos, exerçam as funções estatais visando o objetivo o bem de todo o corpo social.

Assim, a representação política tem a força de instituir governantes e ao mesmo tempo refletir as forças políticas e sociais (idéias e interesses políticos, econômicos e ideológicos) sem, todavia, vincular o interesse individual do eleitor, mas do corpo social — daí o seu caráter não imperativo. É necessário que a representação seja resultado de uma competição periódica a fim de espelhar as mudanças no corpo social. Para Monica H. S. Caggiano, o mandato representativo “assume, de plano, a característica de livre (freeies Mandat), porque o congressista, na sua capacidade de representante de toda a comunidade estatal, permanece desvinculado dos interesses individuais de seus eleitores, podendo livremente deliberar, rompendo em definitivo o liame com as instruções previamente estabelecidas”<sup>64</sup>, mas sempre vinculado às determinações constitucionais. O titular da representação política é autônomo no que concerne às decisões pontuais, mas dependente das decisões gerais contidas nas Constituições dos Estados.

Portanto, os sistemas eleitorais determinam a representação política, que é o núcleo da formação dos governantes, cujos atos são controlados pelos governados por meio de eleições competitivas e periódicas. Assim, o modo pelo qual a participação popular determina a representação política é o sufrágio.

A realização do princípio representativo na formação dos organismos do Estado não é igual à democracia direta, na qual os eleitores exprimem suas preferências de modo direto e imediato. As mudanças experimentadas pelas sociedades modernas criaram uma

---

<sup>62</sup> Dicionário Michaelis: moderno dicionário da língua portuguesa, SP: Companhia Melhoramentos, 1998, p. 1821.

<sup>63</sup> ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 853.

<sup>64</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas eleitorais x representação política**. São Paulo: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 23

dinâmica política mais complexa. Gerou-se um método ou instituto “della reppresentanza accoppiatto al suffragio universale”<sup>65</sup>, que caracteriza a democracia contemporânea, bem como o exercício da soberania popular e a organização política.

Há uma necessidade histórica da participação popular para a formação de determinados organismos estatais, o que, todavia, não significa que o processo seja sempre democrático: apenas sugere que se lhe dê certa legitimidade, uma vez que a eleição de um corpo legislativo em determinadas épocas era feita por algumas pessoas apenas — eleitores e elegíveis. Na fase mais antiga da democracia moderna

[...] no se confiaba en que clases sociales inferiores tuviesen capacidad suficiente para juzgar las cualidades de los candidatos a los cargos públicos más importantes. Para evitar, en lo posible, decisiones equivocadas, solo se permitía a la población elegir un grupo de compromisarios, de los cuales se esperaba mayor sabiduría<sup>66</sup>.

Por exemplo, na Grã-Bretanha, até 1948, os membros da Universidade de Oxford tinham direito ao voto duplo, como membros da universidade e como cidadãos. Na Prússia, a Constituição de 1850 classificava os eleitores em três categorias de acordo com a capacidade tributária, isto é, conforme o patrimônio. Os maiores contribuintes, que constituíam uma parte pequena da população, elegiam uma terça parte dos deputados; um grupo muito maior, de segunda classe, elegiam o segundo terço e o resto da população a outra parte. Percebe-se que a forma de organização política pelo sistema de representação pode proporcionar certo controle do Estado por grupos políticos elitizados, sem a participação ativa da população. Esse tipo de controle tanto pode ocorrer em regimes republicanos como monárquicos.

A Constituição de Weimar de 1919 estabeleceu o princípio do voto igual, proibindo o voto plural ou de diferenciação, segundo um valor específico da pessoa do eleitor.

A Declaração Universal de 1948 dispõe, no artigo VII, que todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção. Por sua vez, o artigo XXI, 3,

<sup>65</sup> BERTI, Giorgio. **Interpretazione costituzionale**: lezioni di diritto pubblico. 4. ed. Milano: CEDAM, 2001. p. 442.

<sup>66</sup> STEIN, Ekkhart. **Derecho político**. Trad. Fernando Sainz Moreno. Madrid: Aguillar, [s. d.]. p. 47.

assegura o voto como base da autoridade do governo, e esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, pelo voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto e que promova a igualdade nos direitos políticos. O sufrágio, então, deve ser universal, o que equivale a afirmar que a inclusão de pessoas no processo eleitoral deve aumentar. Assim, são eleitores todos os cidadãos, homens e mulheres, que atingem certa idade, estabelecida na Constituição.

Porém, a universalização do sufrágio não é garantia suficiente para o exercício dos direitos políticos. É necessário que o voto seja pessoal, igual, livre e secreto e que seu exercício seja um direito e um dever ao mesmo tempo. Assim, o voto é ato pessoal e igual, sem qualquer tipo de intermediário entre o cidadão e o Estado, sem a intermediação de grupos ou associações, sem a qualificação social dando mais peso ao voto quando se integra uma corporação profissional, por exemplo. O voto, portanto, deve valer “um”, ou seja, cada pessoa tem direito a um voto. Todos os titulares dos direitos políticos participam e influenciam igualmente na formação da vontade estatal, eliminando a possibilidade de o voto ter um peso diferente de “um”. Nisso reside a igualdade.

Ao lado do voto pessoal e igual se põem outras duas garantias ao exercício dos direitos políticos: a liberdade e o segredo. O voto é expressão imediata do cidadão, que deve ser livre, e a garantia dessa liberdade é o sigilo, para que não sofra coerções físicas ou psicológicas praticadas por grupos sociais, econômicos ou políticos. A liberdade de expressão ou opinião política se revela pelo voto e se garante pelo sigilo<sup>67</sup>.

Nele se contêm elementos essenciais da subjetividade do indivíduo que apenas o Estado pode conhecer, sem, contudo, identificar a pessoa. Trata-se de uma relação de intimidade entre o cidadão e o Estado. Com efeito, o voto é a transfiguração do ordenamento democrático, pois cria, por meio do consentimento, um repertório político que informa ao Estado seus objetivos e finalidades. Dessa forma a liberdade de expressão política do indivíduo, somada a outras liberdades, gera o consenso sobre o qual o poder se organiza e se institucionaliza.

---

<sup>67</sup> GOMES CANOTILHO, J. J. Op. cit., p. 301.

O direito de votar, que no Estado Liberal era limitado, ampliou-se progressivamente por meio de etapas inclusivas. A ampliação quantitativa da base eleitoral sofreu profunda transformação em decorrência da forma do Estado: a passagem do Estado Liberal à democracia pluralista, caracterizada, sobretudo, pelos partidos de massa e pela organização de órgãos coletivos como lugar de confronto e de composição dos interesses heterogêneos.

Dessa forma, o direito de votar foi reduzido, de modo geral, a uma condição: a aquisição da cidadania. Esta depende da nacionalidade e da idade, muito embora alguns países permitam o voto de estrangeiros<sup>68</sup>. Giuseppe de Vergottini informa que L'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento comunitario e a quello internazionale ha causato l'estensione dell'elettorato attivo e passivo anche agli stranieri residenti in Italia, suppure con la limitazione alle elezioni amministrative [...] e [...] Il conferimento del diritto de votare anche e non cittadini dello stato, purchè residenti nello stato, secondo um progetto cui si è sopra accennato, anzichè diminuire forse accrescerebbe il valore comunitario del voto<sup>70</sup>.

O voto, portanto, deve ser entendido como um direito público subjetivo, por meio do qual o cidadão participa da elaboração da vontade do Estado, dando a este legitimidade. À medida que as Constituições e legislações eleitorais avançam no sentido da universalização dos direitos políticos, o voto se consubstancia em valor importante nas democracias contemporâneas, e como tal deve ser entendido. André Ramos Tavares considera o voto um ato dúplice, pois tanto é político como jurídico:

---

<sup>68</sup> Nas últimas eleições para o Parlamento italiano, os cidadãos não residentes na Itália puderam votar, segundo informa a revista **IstoÉ** de 19 de abril de 2006, n. 1.904, p. 96-97: “A lei que permite aos italo-descendentes residentes no exterior, mas com cidadania italiana, participar das eleições para o Parlamento da Itália foi aprovado em 2001. Os candidatos podem morar no país de adoção, mas deverão seguir para Roma se forem eleitos. No total, os *oriundi* aptos a votar somam cerca de três milhões em todo o mundo, dos quais 890 mil deles estão na América Latina, sendo 378 mil na Argentina e 174 mil no Brasil. A América Latina, aliás, teve a maior porcentagem de participação nestas eleições: 51,5% (Brasil 45%). Os *oriundi* elegeram 12 deputados e seis senadores pela Europa; três deputados e dois senadores pela América Latina; dois deputados e um senador pela América do Norte, e um parlamentar para cada casa pela Ásia, África e Oceania. O Brasil teve 17 candidatos – 11 para a Câmara e seis para o Senado, mas não elegeu nenhum. A Argentina elegeu dois senadores e dois deputados, todos da União”. Na Constituição do Uruguai é prevista a cidadania aos estrangeiros nos seguintes termos: “Artículo 75. Tienen derecho a la ciudadanía legal: A) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan tres años de residencia habitual en la República. B) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, sin familia constituida en la República, que tengan alguna de las cualidades del inciso anterior y cinco años de residencia habitual en el país. C) Los hombres y la mujeres extranjeros que obtengan gracia especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes”. A Constituição do Paraguai, em seu artigo 120, que trata dos eleitores, dispõe: “Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales”.

<sup>69</sup> VERGOTTINI, Giuseppe de. **Diritto costituzionale**. 3. ed. Milano: CEDAM, 2001. p. 383.

<sup>70</sup> BERTI, Giorgio. Op. cit., p. 444.

É político porque configura uma das formas de participação do indivíduo no poder (exatamente no momento de escolha dos representantes que exercerão o poder). Mas nem por isso deixa de ser um ato jurídico, porque regulamentado pelo Direito e por este reconhecido e assegurado<sup>71</sup>.

Por outro lado, é também um dever, pois por ele o indivíduo manifesta um “dever cívico”, que não significa propriamente um dever jurídico, mas a realização de uma função social. Di Ruffia acentua que o voto é “um particular direito subjetivo público aquele da função eleitoral, e como um dever público aquele do exercício direto dessa função”<sup>72</sup>.

Todavia, o voto como função social não tem o desiderato de órgão estatal, pois, como bem acentua José Afonso da Silva, se assim for considerado, poderá conceber o eleitor como órgão do Estado, tendendo a uma concepção fascista do sistema<sup>73</sup>. Daí que, como função, deve ser entendido como função social, conforme o mesmo autor, que concebe a idéia de que o direito de votar impõe ao eleitor “o comparecimento como um dever”<sup>74</sup>.

Para Di Ruffia o corpo eleitoral exerce uma função eleitoral, mas não vai no sentido contrário ao explanado:

Está claro, portanto, que a função eleitoral, mesmo sendo eminentemente pública, não pode ser considerada estatal, enquanto que os cidadãos a efetuam não em nome do Estado (transformando, assim, o corpo eleitoral num verdadeiro órgão estatal: tese que, embora sustentada por vários e notáveis autores, não parece ser aceitável), mas em nome próprio, inclusive levando em conta os interesses gerais da coletividade a que pertence<sup>75</sup>.

A Constituição da Itália prescreve, no artigo 48, que o voto é um dever cívico, mas possui o mesmo significado de função social: “Il suo esercizio è dovere civico”. Nesse sentido “Il voto, proprio per la sua politicà essenziale, è perciò anche un dovere civico”<sup>76</sup>.

Portanto, sendo o voto pessoal, igual, livre e secreto, um direito, um dever e uma função compõe um arcabouço de garantias da participação do cidadão na formação da

<sup>71</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 568.

<sup>72</sup> DI RUFFIA. Paolo Biscareti. **Direito constitucional**. Trad. Maria Helena Diniz, SP: Editora RT, 1984, p. 270.

<sup>73</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 357.

<sup>74</sup> DALLARI. Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 152.

<sup>75</sup> DI RUFFIA. Paolo Biscareti. *Op. cit.*, p. 269.

vontade estatal, o que significa legitimação para governar. É necessário, porém, que se crie instrumentos jurídicos mais aperfeiçoados a fim de incluir cada vez mais pessoas aptas a votar, pois é injustificável restringir seu exercício porque, ao mesmo tempo que reduz a dimensão das liberdades políticas, reduz também a legitimação do Estado.

O fato de o sufrágio universal ser a expressão das democracias contemporâneas possibilitou a evolução do sistema partidário. Há, portanto, relações entre sufrágio, democracia e partidos políticos. Duverger afirma que

[...] a criação eleitoral e parlamentar dos partidos corresponde a uma certa fase de evolução democrática, a do estabelecimento progressivo do sufrágio universal (na prática, e não somente nos textos jurídicos, estes precedem geralmente àqueles)<sup>77</sup>.

Os grupos humanos tendem a se aproximar em função de certos interesses e concepções. Evidente que a origem dos partidos políticos não tem a mesma característica, mas é possível estabelecer algumas semelhanças, na medida em que o homem e a sociedade evoluem. Passemos, agora, aos partidos políticos.

Os partidos se firmaram progressivamente como a instituição do Estado Liberal, sendo um intermediário entre a comunidade estatal e os organismos sociais, especializando-se na representação parlamentar.

Inicialmente os partidos tinham sua atividade apenas no âmbito parlamentar, no qual se caracterizavam pela hegemonia. Porém, sua presença era limitada à câmara parlamentar, onde se discutiam as políticas do governo do rei. Tal situação permaneceu também depois da introdução da forma de governo parlamentar, que limitava sua representação a estamentos sociais, prevalecendo a classe monárquica. Essa também era a composição do parlamento na Inglaterra no século XVIII e também na França, mesmo após a Revolução, e no restante da Europa até o final do século seguinte.

---

<sup>76</sup> BERTI, Giorgio. Op. cit., p. 444.

<sup>77</sup> DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. p. 33.

Os grupos formavam-se no parlamento a partir de interesses comuns, criando uma estrutura eleitoral eficiente, de forma a não ameaçar a representação política. Todavia, no século XIX, com o alargamento do sufrágio, alterou-se substancialmente o papel dos partidos, surgindo partidos ideologicamente mais consistentes, como os socialistas. A nova estrutura associativa é mais orgânica e estável, portadora de programas por vezes radicais, o que altera substancialmente as instituições constitucionais e, de alguma forma, implica uma visão geral dos problemas da sociedade e soluções aos diferentes interesses conflitantes. Assim, os partidos são de natureza política porque seus programas são metas de Estado.

Os partidos se configuram como associação dotada de um programa político, formando sua base voluntariamente. Criam critérios de continuidade de ação e professam suas idéias publicamente. Fruto da liberdade de associação, os partidos assemelhavam-se às demais associações civis, sendo, no início, uma instituição controlada pela burocracia dos profissionais da política. Mas essa instituição acabou por ser um elemento intermediário entre a comunidade plural dos cidadãos e os organismos do Estado. Assim, os partidos têm uma característica diferente das demais associações civis, porque apresentam soluções diversas no campo da educação, da saúde, da economia, enfim, da complexidade social, de forma a atrair indivíduos e os agregar em torno de uma sigla. Seus estatutos apresentavam diferentes formas de governo, de Estado, de organização social, plasmados em ideologias cada vez mais consistentes.

Os ordenamentos estatais foram gradualmente incorporando os partidos políticos, passando de uma fase repressiva, uma vez que partidos de oposição eram considerados um perigo para a hegemonia política do Estado, a uma fase agnóstica, pois eram considerados irrelevantes, e, finalmente, uma fase de legitimação, na qual foram insertos e reconhecidos em nível constitucional. O direito constitucional reconhece hoje amplo espaço aos partidos políticos.

O ordenamento jurídico dos partidos surgiu como elemento ordenador de uma situação preexistente. Primeiro surgiram os partidos, depois as leis que os regulam. Os movimentos democráticos sempre tiveram cuidado com os partidos modernos. No século XX advieram normas relativas aos partidos, que foram inseridas nas Constituições

paralelamente ao surgimento do constitucionalismo social. Assim, a Lei Fundamental de Bonn, no artigo 21, estabelece que os partidos políticos contribuem para a formação da vontade política do povo. Sua fundação é livre. Sua organização interna deve responder aos princípios democráticos. Devem apresentar ao público a prestação de contas relativa à procedência de seus recursos.

Na França a Constituição de 1958 dispõe, no artigo 4, que os partidos e agrupamentos políticos concorrem à expressão do sufrágio. Eles se formam e atuam atividade livremente, devendo obediência aos princípios da soberania nacional e da democracia. Na Itália, o artigo 49 da Constituição estabelece que todos os cidadãos têm direito a associar-se livremente em partidos para concorrer, com métodos democráticos, e determinar a política nacional. Esses aspectos legais são importantes porque não dissociam os partidários do sistema democrático. Ao contrário, pelos exemplos lançados é bastante perceptível que uma das funções dos partidos políticos é a defesa da democracia.

A sociedade, pode-se afirmar, é formada por inúmeras tendências, cada qual apresentando projetos para seu desenvolvimento. Isso significa que a sociedade é partidarizada.

Da mesma forma, os partidos políticos supõem o fracionamento da sociedade. Trata-se de um agrupamento de indivíduos que, de maneira hierarquizada, ordenam normas próprias para chegar ao poder e realizar o ideal político. Constituem-se grupos que, em oposição a outros, tendem a competir e conseguir o controle do governo a fim de realizar seus propósitos e satisfazer os interesses e objetivos do bem comum, dentro de um processo democrático.

Para Natale<sup>78</sup>, os partidos podem ter origem parlamentar ou fundacional. Os primeiros surgem do aglutinamento de deputados que individualmente concorrem a uma assembléia e depois se unem à medida que coincidem as posições que sustentam no centro do organismo. O fundacional, normalmente, possui uma ata de nascimento, que é o momento em que um conjunto de pessoas constitui um grupo em torno de idéias preestabelecidas. Admite-se esse critério se se considerar a orientação ideológica dos

---

<sup>78</sup> NATALE, Alberto A. Derecho político, Buenos Aires: Ediciones Depalma. 1998, p. 82.

partidos entre esquerda e direita. Para o autor mencionado, os partidos de direita nascem, geralmente, do aglutinamento parlamentar, e os de esquerda têm sido fundados expressamente. A explicação repousa no fato de os parlamentares de direita terem chegado ao poder antes de ser partidos, ao passo que os de esquerda geralmente foram constituídos antes de chegar ao poder. Quer dizer, a esquerda já era partido antes de chegar ao poder.

O fator preponderante para a fundação de um partido é o ideológico. Por ele se tem uma cosmovisão da sociedade que atrai os aderentes, pois apresenta soluções para questões essenciais de uma organização social. Evidentemente, não é o único. Existe ainda o fator ético, que influencia o agrupamento, e a identificação de um líder, que traduz, eficientemente, os ideais do partido.

Como as democracias são representativas, os partidos políticos se consubstanciam num organismo determinante, mediador e organizador da vontade coletiva. É assim porque as vontades individuais dos componentes de uma sociedade devem ser coordenadas e organizadas segundo correntes de opiniões, de maneira que possam efetivamente ser implementadas.

Assim sendo, a representação política e os partidos políticos mantêm uma relação estreita na realização da democracia representativa. As soluções para as questões sociais não advêm de um único indivíduo, mesmo porque a história já demonstrou que regimes centrados em figuras carismáticas revelam-se desastrosos para a humanidade e para a democracia. É necessário um elemento estabilizador e coordenador das ações políticas. Os grandes interesses coletivos devem ser transformados em programas gerais. Os partidos políticos são esse instrumento intermediário que canaliza e mediatiza as forças sociais e as transforma em instituições políticas. Como as forças sociais e políticas disputam o espaço de poder, os partidos políticos estabilizam essa disputa e ao mesmo racionalizam a composição dos interesses divergentes, fazendo-se representar em organismos estatais. Embora ocorram falhas e desvirtuamentos, não se conhece no mundo contemporâneo outro método de participação geral.

Em conseqüência, os partidos políticos devem apresentar um programa exequível de governo, com o desiderato de informar à sociedade o que pretendem caso venham a

conquistar o poder. Assim, as disputas eleitorais não se restringiriam aos candidatos, não se personificariam, como hoje ocorre; as disputas e competições se cingiriam aos partidos. Essa é uma das razões pelas quais muitos estudiosos consideram o sistema bipartidário mais adequado, uma vez que o pluripartidário fragmentaria as propostas e tornaria as disputas extremamente difusas. Um sistema partidário mais definido impede o apelo a aventuras de populistas e exige dos integrantes maior fidelidade, de forma que o mandato do eleito pertença ao partido e não à pessoa. Mais uma vez se afigura a possibilidade, por esse método, de alternância do poder entre a maioria e a minoria.

Portanto, os direitos políticos exigem regras jurídicas que tutelam o processo de formação da vontade coletiva. O objetivo é informar o Estado de seus limites e formas de atuação. Entretanto, há um sistema no qual o cidadão se constitui no sujeito da formação da vontade coletiva, que se expressa em eleições livres e justas de acordo com normas de procedimentos previstos na Constituição. É de salientar, ainda, que os direitos políticos são direitos humanos fundamentais, pois representam o meio pelo qual o cidadão participa direta ou indiretamente na formação dos atos de governo, isto é, este possui o direito inalienável de se governar por meio de um processo democrático.

Em razão do tamanho dos Estados e da contingência populacional, foram criados sistemas eleitorais, dentre os quais se destacam o majoritário e o proporcional. À evidência, tais sistemas, como vimos, provocam distorções quanto ao papel de representação política, porque pelo mandato livre é atribuída aos eleitos certa autonomia para a tomada de decisões que muitas vezes se divorciam da vontade popular, o que aparentemente desacredita a democracia.

Embora isso seja verdade, há de se reconhecer que a ampliação dos direitos políticos traduzidos pelo sufrágio universal, pelo voto direto, secreto e igual, envolve uma evolução histórica rumo a uma dimensão universalizante dos direitos humanos, dentre os quais os direitos políticos. Os direitos políticos são hoje reconhecidos a uma parcela considerável da população que outrora havia sido excluída. Mesmo considerando os avanços e retrocessos do século XX (regimes hegemônicos fechados, tais como o nazismo, o fascismo, as ditaduras civis e militares), a concepção de que os direitos políticos

integram a gramática dos direitos humanos faz fortalecer o regime democrático como direito universal.

A liberdade e a igualdade somente poderão ser alcançadas quando forem extirpadas da cultura política, a desconfiança de que o indivíduo não é capaz de participar das decisões de governo. Havendo participação popular, a qual é exercida por um conjunto de regras de direitos políticos, existirá, como consequência necessária, o controle social do poder político. Nesse caso haverá a verdadeira democracia e será menor a possibilidade de se repetirem governos imbuídos de espírito autoritário e perigoso à humanidade. Os direitos humanos foram construídos paulatinamente na história em razão de governos dispostos a construir uma sociedade mundial que oferecesse o menor risco possível de destruição e desagregação.

A história vem demonstrando crescente evolução dos direitos humanos. Desde a Revolução Francesa, que introduziu temas axiologicamente na agenda mundial, até os dias atuais, vê-se que os direitos da pessoa humana passaram de uma concepção abstrata a uma concepção fundante do homem, na qual este é considerado sujeito de direitos e não apenas objeto.

## Capítulo II

# OS DIREITOS POLÍTICOS E SUA PROTEÇÃO NA HISTÓRIA

### 2.1 Introdução

Afirmamos que o direito é o resultado das decisões políticas. Porém, tais decisões devem ser legítimas. A legitimidade das decisões políticas é representada pelas deliberações do corpo político, pelos procedimentos adotados, pelas instituições criadas, pelas instâncias de decisão, em suma, pela existência de regras de direitos substanciais e procedimentais. Agora é preciso galvanizar os direitos subjetivos, objeto do processo decisório. Há de se levar em consideração um elenco de direitos substanciais fundamentais que sejam comuns a todos em todos os tempos e lugares. Esses direitos são universais, os quais acompanham os homens em toda a história. Mas não é pacífica a idéia de universalidade dos direitos. Em se tratando de direitos humanos, a questão do universalismo e do relativismo cultural apresenta visões dicotômicas. A universalização dos direitos humanos sofre resistência por parte dos adeptos do relativismo cultural, enquanto os universalistas vêem nas Declarações um arcabouço jurídico importante na proteção da pessoa humana, o que transcende a legislação doméstica, alcançando um rol de direitos supranacionais, com inevitável diminuição da soberania.

Para os universalistas, “os direitos humanos devem ser vistos e tratados globalmente de maneira justa e igualitária”<sup>79</sup>. Basta nascer humano para ser titular desses direitos, uma vez que se apresentam independentes, indivisíveis e inter-relacionados. Os relativistas entendem

---

<sup>79</sup> MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2005. v. 5. p. 334.

[...] que as percepções de direitos humanos são distintas entre os diferentes povos da Terra, que esta distinção deve ser levada em consideração, mormente no que se refere às questões culturais, eis que a pretensão universalista é excludente de tais percepções<sup>80</sup>.

A diferença entre ambas é a ênfase consignada em relação ao indivíduo. De um lado os universalistas o admitem como entidade detentora de direitos inalienáveis, independentemente da sociedade em que vive. Já os relativistas sugerem que os direitos humanos devem necessariamente considerar a sociedade em questão. Os relativistas enfatizam os valores da coletividade, isto é, o indivíduo tem de se submeter às regras que abarcam direitos coletivos. Os relativistas acusam os universalistas de impingir sobre povos soberanos, sobretudo não ocidentais, regras morais e jurídicas imperialistas. Reagem os universalistas argumentando que os relativistas constroem justificativas para acobertar graves casos de violações de direitos humanos, ficando imunes ao controle internacional.

Embora não seja nosso objetivo aprofundar esse debate, não poderíamos deixar de adotar uma posição e justificá-la. Seguimos a concepção universalista, já que a pessoa humana é detentora de direitos, seja qual for o espaço que ocupe, em razão da dignidade inerente a toda pessoa humana. Para justificar nossa posição mencionamos as práticas da clitorectomia e da mutilação feminina, que se verificam em algumas civilizações atuais. Também não é possível admitir que em nome da liberdade religiosa sejam aceitas práticas contra a integridade física e moral das pessoas, como ocorre em certos segmentos islâmicos. A prática da tortura ou a adoção da pena de morte não devem ser aceitas em nome das tradições culturais de determinado povo. O que nos parece lógico é racionalizar os direitos humanos na tríade dignidade, liberdade e igualdade. Tais axiomas devem ser os valores fundamentais na hegemonização dos direitos humanos em nível internacional. E não há de se falar em imperialismo ideológico-ocidental, porque isso levaria a humanidade a uma encruzilhada insolúvel. A Declaração de Viena, adotada em 25 de junho de 1993, responde, no § 5º, a essa dicotomia, harmonizando-a:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de maneira justa e equânime, com os mesmos parâmetros e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais e bases históricas, culturais e religiosas devem ser consideradas, mas é obrigação dos Estados, independentemente de seu sistema político, econômico e cultural, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

---

<sup>80</sup> Id., Ibid.

Referido parágrafo trouxe a lume a possibilidade de uma ordem jurídica internacional onde se conciliam as duas correntes. De fato não há contradição entre a ênfase normativa às liberdades individuais e a ênfase às normas coletivistas com esteio em tradições e culturas, uma vez que o indivíduo integra uma coletividade humana e moral, e, por outro lado, a coletividade é composta de indivíduos com diversos matizes morais. Não é correto aceitar que vontades individuais se sobreponham aos interesses da coletividade, mas também não pode ser aceita a submissão do indivíduo em face da coletividade em que vive. É sabido que uma maioria pode ser manipulada por uma minoria, em especial nos países pobres e de insuficiente cultura política.

Por fim, transcrevemos importante síntese de José Augusto Lindgren Alves, citado por Flávia Piovesan<sup>81</sup>:

Se, na consideração dos direitos humanos, os ocidentais privilegiam o enfoque individualista, e os “orientais” e socialistas o enfoque coletivista, se os ocidentais dão mais atenção às liberdades fundamentais e os socialistas aos direitos econômicos e sociais, os objetivos teleológicos de todos são essencialmente os mesmos. O único grupo de nações que ainda têm dificuldades para aceitação jurídica de alguns dos direitos estabelecidos na Declaração Universal e sua adaptação às respectivas legislações e práticas nacionais é o dos países islâmicos, para quem os preceitos da lei canônica extravasam o foro íntimo, religioso, dos indivíduos, com incidência no ordenamento secular da comunidade.

Portanto, ao considerar os direitos humanos como direitos universais, não se propõe uma intromissão legislativa acrítica nos ordenamentos jurídicos internos, mas uma abordagem normativa capaz de determinar inter-relações a respeito da pessoa humana e, ainda, estabelecer relações positivas de diálogo entre os povos, respeitando as diferentes culturas.

Historicamente, os direitos humanos foram construídos universalmente nos acontecimentos históricos, e em diversos momentos eram exercidos por um contingente maior ou menor de indivíduos, porém não tinham a dimensão que hoje se lhes reconhece.

---

<sup>81</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 157.

Em relação à terminologia, optamos pelo tratamento dos direitos humanos ou direitos fundamentais da pessoa humana em conformidade com o pensamento de André de Carvalho Ramos, segundo o qual, no

[...] decorrer da evolução do conceito de proteção de certos direitos básicos do indivíduo, a denominação desses direitos foi se transformando. Cabe citar como expressões tradicionais ligadas ao tema as seguintes: direitos naturais, direitos individuais, liberdades públicas, direitos públicos subjetivos e finalmente direitos fundamentais do homem ou direitos fundamentais da pessoa humana<sup>82</sup>.

Por seu turno, Fábio Konder Comparato distingue direitos humanos de direitos fundamentais, distinção essa que não chega a provocar um atrito no que tange ao reconhecimento dos direitos da pessoa humana, tendo como fulcro a dignidade da pessoa humana em qualquer lugar, existindo ou não regras positivadas. Em seu entendimento, a doutrina distingue “os direitos humanos dos direitos fundamentais, na medida em que estes últimos são justamente os direitos humanos consagrados como regras constitucionais escritas”. Porém, para o mesmo autor, os

[...] direitos humanos independem de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não<sup>83</sup>.

Por esse viés se nota uma adoção particularmente favorável ao universalismo dos direitos humanos, que tende a se expandir independentemente de reconhecimento jurídico de tais direitos pelos Estados.

A temática dos direitos fundamentais começa a fluir a partir do Iluminismo, movimento que visou estimular a luta da razão contra a autoridade natural, considerada esta apanágio divino. Para os iluministas o direito natural não era algo ligado ao sobrenatural, mas a uma condição essencial do homem: a razão. Dessa forma, busca-se construir um sistema político fundamentado em regras jurídicas (racionais) universais e imutáveis, sendo causa e efeito da legislação. Kant, ao referir-se ao Iluminismo, descreve-o como a saída do homem da menoridade – incapacidade de utilizar o próprio intelecto sem a orientação de outro. Esse movimento recorre ao estado natural do homem, supondo que os

---

<sup>82</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos em juízo**. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 27.

direitos inerentes aos homens já os acompanhavam desde o estado primitivo pelo simples fato de ser homem. A questão dos direitos naturais “é importante para estabelecer os direitos inalienáveis do homem, isto é, os direitos que a sociedade civil é obrigada a considerar, como também para demonstrar o fundamento racional do Estado”<sup>84</sup>.

Não desejamos afirmar que esse seja o fundamento único do reconhecimento dos direitos fundamentais, mas podemos inferir que seu reconhecimento pode proporcionar a estabilização das decisões políticas.

Por outro lado, os direitos fundamentais representam um paradoxo da humanidade. No processo de sua formação e reconhecimento ocorreram lutas que tendiam para o seu fortalecimento e institucionalização, mas também para o arrefecimento, constituindo o paradoxo da civilização, no dizer de Sérgio Resende de Barros<sup>85</sup>. Aliás, para o autor, supracitado, o paradoxo é permanente.

Os direitos fundamentais vêm num crescente cronológico externalizado em declarações e no reconhecimento desses direitos pelo Estado. As gerações de direitos são evoluções de direitos. Mais uma vez citamos Sérgio Resende de Barros:

Em suma, na realidade histórica, as ditas gerações de direitos não são senão um crescendo contínuo no implemento das condições de realização de todo o ser humano em todos os indivíduos humanos. No fundo, não há gerações senão na percepção didática dos momentos e picos da evolução, mas na realidade dessa evolução houve, como está e continuará havendo, uma geração contínua de direitos humanos, em que os direitos do indivíduo se tornam e se tornaram sempre mais direitos de todos os indivíduos, sempre mais difusos por toda a humanidade, pela força cada vez maior da sua comunidade<sup>86</sup>.

As gerações de direitos constituem, sem dúvida, uma evolução permanente. Não é possível, nesse estágio, ocorrer um retrocesso no que concerne à introdução de novos paradigmas jurídicos que negam ou anulam os direitos. No entanto, a humanidade, em virtude do desenvolvimento dos acontecimentos, pode sofrer tropeços que venham a

---

<sup>83</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 224.

<sup>84</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Op. cit., p. 607.

<sup>85</sup> BARROS, Sérgio Resende de. Op. cit., p. 446.

<sup>86</sup> Id., p. 465.

apresentar (e realmente apresentem) contradições em relação a esses direitos construídos no percurso da história<sup>87</sup>.

A evolução dos direitos em gerações não é por si só o arcabouço definitivo do esgotamento dos direitos humanos, nem a garantia de sua implementação. É razoável admitir as condições concretas para a realização dos direitos de primeira geração se não houver um esforço contínuo para a realização dos direitos de segunda geração. Em nosso sentir, não haverá a concretude das liberdades civis e individuais se o Estado e a sociedade não oferecerem garantias mínimas de igualdade real. O direito à liberdade de pensamento e de expressão tem ligação íntima com o acesso à cultura, por exemplo. Na medida em que o segundo é inacessível, o primeiro não se realiza. Porém, o reconhecimento de direitos fundamentais da pessoa humana nas ordens jurídicas internas e internacional é um bom passo para a construção e reconstrução de uma sociedade mundial melhor para viver. Constituem paradigmas inovadores e se propagam difusamente, sendo o indivíduo o protagonista da história.

São novos paradigmas. O homem passou a ser sujeito e não apenas depositário de verdades reveladas.

Contra um mundo de ‘verdades reveladas’, assentado no trinômio particularismo/organicismo/heteronomia, construiu-se um outro pautado no trinômio universalidade/individualidade/autonomia, no qual a descoberta das verdades depende do esforço criativo do homem<sup>88</sup>.

Os novos paradigmas alicerçaram o Estado Moderno, servindo de fomento às sociedades que emergiram, sobretudo após a Revolução Francesa.

Os direitos humanos tiveram sua origem em movimentos europeus que se traduziam em resistência aos governos despóticos reinantes. Havia uma nova antropologia em marcha: o individualismo em oposição às concepções corporativista da Idade Média. Segundo Lima Lopes, a sociedade “passa gradativamente a ser encarada como soma de

---

<sup>87</sup> As conseqüências do 11 de setembro de 2001 podem ser um exemplo de tropeço. Não é objeto deste trabalho o estudo de casos, por isso fazemos apenas menção ao trágico acontecimento e a suas conseqüências.

<sup>88</sup> PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 115.

indivíduos isolados, que se organizam por formas de contrato social. O novo direito será, pois, *contratualista*<sup>89</sup>. Para compreensão dos novos paradigmas jurídicos que se instalaram a partir dos séculos XV e XVI, faremos uma incursão na história dos direitos e destacaremos algumas declarações modais que introduziram os direitos fundamentais como novéis paradigmas.

## 2.2 As Declarações inglesas

O reconhecimento dos direitos fundamentais é recente e representa uma evolução da humanidade. Eles não se esgotam nas gerações de direitos, mas continuam em desenvolvimento rumo aos direitos essencialmente humanos que se ampliam difusamente, como já afirmado. Foi na Idade Média que surgiram os antecedentes das declarações de direitos, em especial na Inglaterra, em decorrência de pactos que consistiam em convenções entre o monarca e os súditos, por meio dos quais eram celebravam acordos que, em certo sentido, davam proteção aos indivíduos. No entanto, não se comprometiam os privilégios estamentais. Citemos, como protogerações dos direitos, a Magna Carta de 1215, pela qual o Rei João Sem Terra teve seus poderes régios limitados por um parlamento, formado pelos barões. É verdade que não se tratava de um parlamento popular, mas foram introduzidas importantes contenções ao poder real, porque, na medida em que o poder é limitado, amplia-se o espaço da tutela ao indivíduo. Em decorrência, que não é automática, forjaram-se direitos, como o *habeas corpus*, que hoje são reconhecidos universalmente.

Determinadas limitações ao poder real podem ser aceitas como o início da construção dos pré-direitos individuais: o impedimento para a criação de tributos sem o consentimento da realeza (artigos 12 e 14), o direito a um processo justo, no qual o acusado possa se defender (“Nenhum homem livre poderá ser preso, ou detido, ou despossado, ou banido, ou exilado, ou seja como for constrangido, nem o rei jamais poderá retê-lo ou prendê-lo, sem o ter previamente submetido a um julgamento de seus pares e pela lei da terra” — artigo 39), e a instituição do tribunal do júri (artigos 20 e 21), abolindo

---

<sup>89</sup> LOPES, José Reinaldo Lima. **O direito na história**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 180.

as penas desproporcionais e arbitrárias. Enfim, limitou-se o poder real e se estabeleceu certa liberdade e igualdade. A respeito, mencione-se o artigo 60: “Todos os direitos e liberdades, cuja observância garantimos em nosso reino, na medida de nossa competência em relação aos nossos homens, serão igualmente observados por todos os clérigos e leigos do nosso reino, em relação àqueles que deles dependem”.

Estava ali depositado o embrião do desenvolvimento das liberdades individuais, que, paulatinamente, foi-se formando na Inglaterra. O aumento das garantias e a instituição do parlamento consolidaram a base inquebrantável do direito político britânico, tendo como referência a Magna Carta<sup>90</sup>, que se tornou um símbolo das liberdades públicas, consubstanciando-se no desenvolvimento constitucional inglês “e servindo de base a que juristas” (...) “extraíssem dela os fundamentos da ordem jurídica democrática do povo inglês”<sup>91</sup>.

Ainda na Inglaterra, no século XVII, a Revolução Inglesa desempenhou papel determinante, pois foi o

[...] primeiro grande movimento de crítica conseqüente (seja na ruptura brusca e/ou ou na aceitação de um consenso) às “forças da tradição”, desatando os seus nós rumo à modernidade (...) com a solução monárquica constitucional, foi criada a condição primordial para o crescimento econômico de orientação capitalista – a estabilidade política sob nova direção de uma classe burguesa que toma para si o poder estatal, fortalecendo-o nas suas relações internas com outras classes sociais e nas suas relações externas com outras nações<sup>92</sup>.

As novas relações eram baseadas em pactos escritos de orientação contratualista, nos quais simultaneamente se garantiam direitos políticos e que limitavam o poder real. Na Europa da Idade Média eram freqüentes os pactos, forais ou cartas de franquia, que consistiam na proteção dos direitos individuais. Embora os costumes ainda imperassem decisivamente na ordenação social, os documentos escritos e as matérias neles contidas protegiam determinados direitos individuais. Por esse meio se assegurou a participação “dos súditos no governo local, inserindo-se, assim, os forais, um elemento propriamente

---

<sup>90</sup> BARROS, Sérgio Resende de. Op. cit., p. 354.

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 152.

<sup>92</sup> PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs.). Op. cit., p. 120.

político, estranhos à maioria dos pactos. Por outro lado, seu fundamento é a outorga pelo senhor”<sup>93</sup>.

A partir daí outras cartas formalizaram pactos políticos a fim de limitar o poder soberano do rei, como a Petição de Direitos (*Petition of Right*), de 7 de junho de 1628, segundo a qual o monarca não poderia gastar dinheiro sem autorização do parlamento nem ordenar a prisão de alguém senão por julgamento justo entre seus pares. Em seu artigo 39, previa que “nenhum homem livre será detido nem preso, nem despojado de seus direitos nem de seus bens, nem declarado fora da lei, nem exilado, nem prejudicada a sua posição de qualquer forma; tampouco procederemos com força contra ele, nem mandaremos que outrem o faça, a não ser por um julgamento legal de seus pares e pela lei do país”.

Nesse artigo há três regras fundamentais que viriam a se desenvolver com maior profundidade no Estado Moderno: a primeira é a limitação dos poderes do rei na expressão “tampouco procederemos com força contra ele”, isto é, o rei não poderia impelir qualquer ação contra o súdito senão justificadamente — uma garantia de liberdade; a segunda, a expressão “julgamento legal de seus pares”, o que indica igualdade; e a terceira, “pela lei do país”, que é a legalidade. Tratava-se, na verdade, de garantir as liberdades individuais e públicas, embora disfarçado na forma de petição. Sem exagero, pode-se inferir que uma nova era se descortinava diante da humanidade – uma Era de Direitos.

Em 1679, durante o reinado dos Stuarts, o parlamento inglês procurou limitar o poder do rei para prender os opositores políticos. Os Stuarts foram os últimos reis católicos perante um parlamento marcadamente protestante; o confronto era inevitável. O parlamento, então, criou a Lei do *Habeas Corpus* “para melhor garantir a liberdade do súdito e para prevenção das prisões ultramar”. Na verdade o *habeas corpus* já existia na Inglaterra, mas era de pouca eficácia, pois se tratava de mandado judicial em caso de prisão arbitrária. No entanto, faltavam regras processuais adequadas, porque no direito inglês

[...] são as garantias processuais que criam os direitos e não o contrário. Tal como ocorria no direito romano, o direito inglês não concebe a existência de

---

<sup>93</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 4.

direitos sem uma ação judicial própria para a sua defesa. É da criação dessa ação em juízo que nascem os direitos subjetivos, e não o contrário<sup>94</sup>.

Outro documento importante na evolução dos direitos humanos é a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) de 1688, que firmou a supremacia parlamentar, exigindo do Rei Jaime II a abdicação do trono e designando Guilherme III e Maria II novos monarcas. Limitou, porém, seus poderes. Tem-se, pois, a monarquia constitucional, reconhecendo a vontade popular em detrimento da vontade divina na capitulação do poder. Cabe ressaltar, porém, que essas declarações excluía, por um lado, os que não eram proprietários, mas, por outro, incluía uma nova base social, formada por burgueses não aristocratas, como se verifica no artigo 11 do *Bill of Rights*, que menciona “jurados que tomam decisões referentes à ‘sorte das pessoas’ como devendo ser ‘livres proprietários de terras’”<sup>95</sup>. É evidente que se desvenda uma ampliação de direitos políticos, embora não atingindo ainda todos os súditos.

Para melhor entender essas declarações, busquemos em Hobbes e Locke algumas premissas.

Locke apresenta um contratualismo diferente de Hobbes. Para este, o Estado, representado pelo Leviatã, é o único corpo que pode oferecer segurança aos homens que vivem em “estado de natureza”, de permanente “guerra de todos contra todos”. O estabelecimento de um contrato social é a solução para a garantia da paz e segurança das pessoas. Por meio dele, os indivíduos transferem para o rei todos os poderes, a ele cabendo proporcionar essa segurança. Embora Hobbes seja apresentado como defensor do despotismo, apresentam-se nos três importantes instrumentos de limitação do poder<sup>96</sup>: o humanismo jurídico, o individualismo e o igualitarismo.

Hobbes concebia o poder como edificação humana e não divina: “O mundo não é uma ordem cósmica, com naturezas e essências, mas um complexo de seres individuais”<sup>97</sup>. Assim, ele desnaturaliza a idéia do poder divino. O direito político, para ele, é antropológico; encontra no Estado um esquema

---

<sup>94</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 85.

<sup>95</sup> PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs.). Op. cit., p. 131.

[...] na lógica da arquitetura artificial que o homem é capaz de conceber e edificar; do mesmo modo, o Poder, num universo que está sendo desteologizado pela afirmação já triunfante das aptidões racionais do homem, se delinea como um poder temporal exclusivamente secular<sup>98</sup>.

Dessa forma, as concepções teológico-políticas perdem sua força ideológica na justificação do poder, dando a este uma feição mais humana. Hobbes entende que há necessidade de estabelecer regras de convivência, um pacto social de sujeição ao soberano, pois este pode garantir a paz. Hobbes postula suas idéias sob a forma de um pacto escrito ou de um contrato social.

Locke entende que o homem em “estado de natureza” vive uma situação de “relativa paz, concórdia e harmonia”, contrariamente ao pensamento de Hobbes. Consigna um contrato social com base em um pacto de consenso e os direitos individuais, principalmente o da propriedade privada, dão o condão para a realização desse pacto. Locke, também, parte de certa renúncia à liberdade individual, mas esta é entregue à autoridade pública. Essa autoridade tem a tarefa de punir os que ferirem os direitos pactuados. Para Locke, porém, a relativa tranqüilidade e harmonia não são condição suficiente para a vida em concórdia. É necessário existir uma garantia legal, portanto é conveniente e justo que os homens se associem e estabeleçam regras e instâncias para aplicar e punir aqueles que desafiam o acordo feito. Essa é, para Locke, a justificativa para a existência de um poder político estatal, donde suas tarefas são as de:

Legislador, ele fixa as regras do exercício soberano (...); juiz, ele sanciona as infrações à lei e se empenha em fazer reinar a ordem de justiça decorrente desses mesmos direitos de natureza, apelando à força pública para tornar efetivas as sanções e reparar os prejuízos; governante, ele toma decisões relativas à guerra e à paz, bem como medidas administrativas que exigem a salvaguarda da coletividade, a segurança dos cidadãos e a proteção de suas livres atividades<sup>99</sup>.

Assim, para Locke, a sociedade civil é uma sociedade convencional. Para participar dessa liberdade o homem abre mão de sua liberdade ilimitada e a entrega a uma autoridade pública. As convenções são expressas em declarações que celebram uma relação de submissão. O “estado de natureza é o seu ponto de entrada no sistema racional. O estado de

---

<sup>96</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 75.

<sup>97</sup> LOPES, José Reinaldo Lima. Op. cit., p. 192.

<sup>98</sup> GOYARD-FABRE, Simone. Op. cit., p. 76.

<sup>99</sup> PISIER, Evelyne. Op. cit., p. 66.

natureza é aquele em que todos podem fazer cumprir a lei natural, e esta impõe que cada um cuide da sobrevivência de seu semelhante, enquanto não afetar sua própria sobrevivência”<sup>100</sup>.

Ainda Locke faz importante contribuição à democracia. Na *Carta a respeito da tolerância (Epistola de tolerantia)*, Locke prega a convivência pacífica entre as religiões e defende o papel do Estado como garantidor da paz entre as diversidades. A lei da tolerância apregoa a coexistência harmoniosa entre grupos diferentes e estabelece regras importantes, como o direito à palavra, à liberdade e o direito de reunião e associação.

As idéias surgidas na Inglaterra e difundidas no continente transmigraram para outras terras, principalmente nos Estados Unidos (recém-independentes) e na França.

### **2.3 As Declarações americanas**

Influenciadas pelas idéias racionalistas, as declarações norte-americanas de Virgínia (1776) e Filadélfia (1787) enfatizavam a preocupação com a estrutura de um Estado Democrático, propugnando a limitação do poder e o reconhecimento de direitos individuais fundamentais. Fábio Konder Comparato aponta três características socioculturais<sup>101</sup>: a não-reprodução da sociedade estamental européia, a defesa das liberdades individuais e a submissão dos poderes governamentais ao consentimento popular. Este último denuncia clara adesão aos direitos políticos democráticos, que iniciam sua trajetória e se sedimentam ao longo do século XX.

Em sentido moderno a Declaração do Bom Povo de Virgínia de 12 de janeiro de 1776 e, posteriormente, a Declaração de Independência, de 4 de julho de 1776, de autoria de Thomas Jefferson, consagravam os direitos dos homens inspiradas nos escritos de Locke, Rousseau e Montesquieu.

---

<sup>100</sup> LOPES, José Reinaldo Lima. Op. cit., p. 194.

<sup>101</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 96 e 98.

Havia na Declaração de Virgínia uma preocupação com os direitos políticos e com a estruturação do Estado no sentido de limitar o poder. Em síntese, os direitos políticos protegidos eram de igualdade e de liberdade. As liberdades eram dirigidas ao processo de eleições freqüentes para o preenchimento de cargos nos Poderes Executivos e Legislativo, à proibição de suspender uma lei ou sua execução, ao direito de defesa em caso de acusação e à liberdade de imprensa e religião. Em relação às limitações do Estado, tem-se: o governo deve existir em função de proteger o povo, proibir cargos públicos hereditários; os juizes são investidos como depositários e servos do povo; os Poderes Executivo e Legislativo são separados e distintos do Judiciário; ao Estado é vedado estabelecer fiança excessiva e castigos cruéis; proibem-se mandados ou detenção sem especificação exata e prova do crime. Vê-se, assim, que a Declaração representava resistência aos regimes monárquicos que predominaram por séculos na Europa.

Os direitos políticos foram o foco dos primeiros enunciados: o artigo 1 assinala que todos os homens são igualmente livres e independentes por natureza e que nenhum pacto, ou seja, nenhuma decisão política, pode suprimir essa liberdade e independência; no artigo 2 se enuncia a origem do poder, ao estabelecer que todo poder pertence ao povo e por conseguinte dele deriva, anulando qualquer possibilidade de regime estamental; o artigo 3 expressa o controle popular em relação ao governo ruim, uma vez que autoriza a maioria a destituir um administrador inepto ou contrário aos fins estabelecidos, ou seja, garante felicidade e segurança ao povo; finalmente, o artigo 5 estabelece que os Poderes Legislativo e Executivo devem ser separados do Judiciário a fim de que os membros dos dois primeiros possam exercer suas funções transitoriamente e que, para ocupar esses cargos novamente, participem de eleições regulares e periódicas.

A Declaração de 1787 tinha por objeto a formação de uma Federação por meio da qual se estabeleceria uma unidade entre pelo menos nove das treze ex-colônias com a finalidade de

[...] rever os artigos de Confederação e propor ao Congresso e às diversas Assembléias Legislativas estaduais emendas e disposições que, uma vez aceitas

pelo Congresso, e confirmadas pelos Estados, segundo a Constituição Federal, tornar-se-ão adequadas às exigências do governo e à preservação da União<sup>102</sup>.

Contudo, ocorreu que alguns Estados somente concordariam em aderir ao pacto se fossem introduzidos direitos e garantias fundamentais para o homem. Inicialmente, a Constituição assegurou o

[...] *habeas corpus*, proibiu as sanções de leis que condenassem sem a devida forma processual (Bill of attainder) e a sanção de leis retroativas e instituiu o júri para os casos penais; mas sem que tivesse presidido a isso uma sistemática enumeração de direitos fundamentais<sup>103</sup>.

Segundo Cooley, alguns Estados se recusaram a aderir à Declaração alegando que não continha restrições ao poder Estatal. Então, foram acrescentadas oito emendas para “tolher o governo recém-criado de qualquer possibilidade de violar os direitos fundamentais do povo, que devia estar sujeito a sua autoridade”<sup>104</sup>. Todavia, essas regras de contenção eram aplicadas à União e não aos Estados. Colley informa que as restrições impostas ao governo, pela Constituição e por suas emendas, devem ser interpretadas somente como restrições perante o governo da União, exceto nos casos em que se faz expressa menção aos Estados. Pode-se inferir que de fato as Declarações americanas têm caráter mais umbilical, pois as regras repercutiram no interior dos Estados Unidos e prescreviam forte resistência em relação à Coroa inglesa. O temor era o de repetir no Estado recém-liberto as mesmas ações encontradas na Inglaterra e na Europa.

Mas nem por isso se pode reduzir a importância das Declarações americanas na construção dos direitos humanos. A Declaração da Filadélfia manteve a forma de Estado e as declarações de direitos do homem, alguns dos quais já previstos na Declaração de Virgínia, e acrescentou outros, formando um rol de vanguarda em termos de direitos fundamentais. Como resultado final tem-se, então, a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte: “Observados na forma da lei, os Estados Unidos da América tinham

---

<sup>102</sup> COOLEY, Thomas M. **Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América**. Trad. e anotações Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell, 2002. p. 26.

<sup>103</sup> Id., p. 28.

<sup>104</sup> COOLEY, Thomas M. Op. cit., p. 28.

criado a mais ampla possibilidade democrática do planeta na época da sua independência”<sup>105</sup>.

A independência americana deflagrou a possibilidade de o indivíduo participar ativamente das decisões políticas dos Estados Unidos. A Constituição não fora o final de uma batalha pela independência, mas o marco inicial na construção de uma sociedade livre. A guerra pela liberdade ceifou mais de 200 mil vidas. A construção de um Estado livre e soberano dependia do homem comum americano. Qualquer cidadão poderia exercer o poder político participando e se legitimando por meio de eleições livre. Konder Comparato revela, ao referir-se à Declaração de Independência norte-americana:

[...] é o primeiro documento político que reconhece, a par da legitimidade da soberania popular, a existência de direitos inerentes a todo ser humano, independentemente das diferenças de sexo, raça, religião, cultura ou posição social<sup>106</sup>.

Mais uma vez temos a demonstração do enorme desprezo que os americanos tinham pelo regime europeu, pois neste a soberania pertencia ao monarca.

Um episódio interessante marca simbolicamente o regime que emergia nos Estados Unidos. No dia da posse do sétimo presidente americano, Andrew Jackson, de origem mais popular, franqueou-se a entrada de pessoas humildes na Casa Branca, “causando perplexidade entre os grupos tradicionais da cidade, que compararam a posse de Jackson à invasão de Roma pelos Bárbaros. A cerimônia era o símbolo da nova era democrática”<sup>107</sup>.

Não obstante esses movimentos e as declarações, tanto as inglesas como as norte-americanas, tenham sido o marco de ruptura com um sistema de privilégios estamentais, não foram produzidas mudanças estruturais profundas no mundo. Efetivamente essas declarações transcorriam em um ambiente interno, sem, contudo, atingir uma esfera universal.

---

<sup>105</sup> PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs.). Op. cit., p. 143.

## 2.4 A Declaração francesa

Mas foi a Revolução Francesa de 1789 que, ao contrário da Revolução Americana, promoveu uma ruptura de além-fronteiras com os regimes centralizadores. O Iluminismo racionalista influenciou sobremaneira as idéias filosóficas e políticas do século XVII ao século XIX. Essas idéias se contrapunham às concepções e dogmas teológicos, os quais justificavam o poder temporal do rei. A desigualdade perante a lei, os privilégios da nobreza, o impedimento de participação do povo nos assuntos públicos, a servidão, os castigos corporais, a intolerância religiosa, a proibição da manifestação de pensamento, constituíam uma agenda opressora e violenta contrária ao humanismo daqueles séculos de luz.

Os direitos fundamentais eram negados à maioria dos indivíduos pelos monarcas, que exerciam o poder incontrolavelmente. O homem comum não tinha perspectiva de ascensão social; era uma condição imutável de existência. Por sua vez, o monarca não necessitava prestar contas ao povo, já que somente devia obediência a Deus. Dessa prática de poder decorrem os movimentos liberais do século XVIII, que buscavam transformar um Estado autocrático em regimes de maiores liberdades, sobretudo a econômica. O homem começa a tomar consciência de sua condição na história.

Os movimentos liberais de inspiração econômica influenciaram outras idéias, cujas dimensões atingiriam o regime político. São idéias políticas de maior abrangência, e que se concentraram no campo do direito, tendo como principal destinatário o indivíduo. Numa perspectiva liberal começaram a surgir as primeiras linhas dos direitos civis e políticos que impunham uma limitação ao Estado.

[...] é natural que o liberalismo tenha dado importância fundamental a determinados direitos humanos, tidos como civis e políticos, e que se

---

<sup>106</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 103.

<sup>107</sup> PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs.). Op. cit., p. 147.

caracterizam exatamente por estabelecerem garantias do cidadão comum contra os excessos do Estado concentrador de poderes e repressor do cidadão<sup>108</sup>.

A primeira manifestação da universalização dos direitos humanos foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento escrito que ensejou a Revolução Francesa e expandiu-se para outras partes do mundo. Liberdade, igualdade e fraternidade, consignadas em declarações escritas, legíveis e inteligíveis — era o lema do homem novo, que resiste à opressão. Iniciava-se o processo que transformaria o homem em cidadão: todos os homens nascem livre e iguais, com direitos naturais e imprescritíveis; direito de fazer tudo o que se quiser, desde que não prejudique os outros; liberdade de pensamento, de religião, de imprensa; a presunção de inocência e a respectiva possibilidade de um processo justo quando acusado, entre outros.

Tal declaração transmigrou para outros lugares, estabelecendo um caráter universal, justamente porque as declarações anteriores não produziram uma ruptura estrutural, mantendo privilégios para uma pequena camada da sociedade:

Constatou-se então com irrecusável veracidade que as declarações antecedentes de ingleses e americanos podiam talvez ganhar em concretude, mas perdiam em espaço de abrangência, porquanto se dirigiam a uma camada social privilegiada (os barões feudais), quando muito a um povo ou a uma sociedade que se libertava politicamente, conforme era o caso das antigas colônias americanas, ao passo que a Declaração francesa de 1789 tinha por destinatário o gênero humano<sup>109</sup>.

A característica mais eloqüente da Declaração francesa é a universalização dos direitos, pois ela apresenta estilo mais abstrato e generalizante. Nos debates da assembléia francesa os interlocutores pregavam a expansão dos direitos em todos os tempos e lugares. Certamente compreendiam o direito como algo estável e imutável. Por essa razão, davam-lhe um caráter expansionista. Entretanto, a Declaração francesa traduzia algo mais do que discursos apaixonados. Exibia alto grau de juridicidade, concretude, positividade e eficácia. Para José Afonso da Silva<sup>110</sup>, citando Jacques Robert, há três caracteres fundamentais na Declaração de 1778: 1) intelectualismo, pois se tratava de um documento filosófico-jurídico que anunciaria uma nova sociedade, portanto uma operação de ordem

---

<sup>108</sup> LIMA JR., Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 19.

<sup>109</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 516.

<sup>110</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 157.

intelectual; 2) mundialismo, pois tem valor universal, para além dos Estados; e 3) individualismo, porque declara e reconhece direitos individuais e, ao mesmo tempo, cria direitos oponíveis ao Estado.

Os direitos declarados são universais, uma vez que não se limitam à aplicação no interior dos Estados, mas extrapolam as fronteiras destes e atingem todos os homens em qualquer lugar ou época. Daí seu caráter universal.

Verificou-se, então, que as Declarações escritas, embora estabelecessem solenemente direitos intangíveis e inalienáveis do homem, não tinham caráter normativo. O artigo 4 da Declaração francesa dispõe que a liberdade pode ser exercida tendo por limite o direito do outro. Em sua parte final, prescreve que “estes limites apenas podem ser determinados pela lei”. Conclui-se que a lei desenvolve papel decisivo nesse novo regime, fiel, aliás, ao pensamento de Rousseau, no que concerne à vontade geral.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>111</sup>, ao comentar o referido artigo 4, chama a atenção para duas razões que impõem a limitação do exercício da liberdade: a primeira é ser a lei a expressão de justiça, com os corolários de ser geral e abstrata, aplicando-se a todos os homens de forma igualitária; pela segunda, o artigo 6 da Declaração estabelece que “a lei deve ser a expressão da vontade geral” — num flagrante empréstimo da expressão de Rousseau —, mas isso não significa que a lei deve ser uma manifestação arbitrária do legislador: deve ser legítima, levando em consideração a participação popular. Abre-se uma perspectiva de juridicização das normas de direito.

A participação popular, inexistente até então, fora manifestada na convocação “dos Estados gerais de 1789”, sendo “a verdadeira era do nascimento de um povo. Ela chamou o povo inteiro ao exercício de seus direitos. Ele pôde ao menos escrever suas queixas, seus votos, eleger os eleitores”<sup>112</sup>. Eis aí um campo aberto para o exercício dos direitos políticos pelo povo. No início se supunha certo temor dos mais fracos diante dos mais fortes. Ledo engano. Mesmo na composição do Terceiro Estado elegia-se a nobreza para representar os

---

<sup>111</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 26.

<sup>112</sup> MICHELET, Jules. **História da Revolução Francesa**. Trad. Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 91.

interesses das classes subalternas. “Freqüentemente nomeavam-se nobres para deputados, no mais das vezes enobrecidos, homens do parlamento e outros, que tratavam de votar com a nobreza, contra os interesses do Terceiro que os havia nomeado”<sup>113</sup>.

Nas assembléias populares, entretanto, os representantes deveriam ser eleitos em voz alta, o que poderia constranger o povo a votar nos nobres. Porém, a surpresa. Jules Michelet relata: “Não se supunha que o povo miúdo, em tal modo de eleição, na presença dos nobres e dos notáveis, tivesse suficiente firmeza para enfrentá-los, suficiente segurança para pronunciar outros nomes que não aqueles que lhes seriam ditados”<sup>114</sup>.

As Assembléias Gerais dos Estados eram formadas por três estamentos: a nobreza, o clero e os que não possuíam os privilégios dessas duas ordens. Estes compunham o “Terceiro Estado”, pois aglomeravam um heterogêneo grupo social formado pela burguesia e por não proprietários, pequenos artesãos, empregados domésticos, operários e artesãos. Por obra de Sieyès, a Assembléia Geral, que teve início em 5 de maio de 1789, passou a denominar-se, em 15 de junho, Assembléia Nacional, já que os deputados do Terceiro Estado haviam conseguido duplicar o seu número em relação aos dois outros estamentos. Antes, porém, Mirabeau sugerira a denominação “assembléia dos representantes do povo francês”, que podia significar muito ou pouco: como *plebs* ou *populus*. No sentido de *populus* se teria instaurado uma democracia nos moldes atenienses, na qual a maioria do povo passaria a exercer a cidadania ativa, o que certamente contrariaria a nobreza e o clero e, ainda, a burguesia. Sieyès propôs, então, a fórmula de nação, na qual a soberania não pertencia à pessoa do monarca, mas a um ente abstrato, impessoal: a nação, termo introduzido no artigo 3 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “O princípio de toda soberania reside essencialmente na Nação. Nenhuma corporação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente”. Decerto que essa fórmula resultou num sistema censitário, porém era o crepúsculo de uma nova era.

Sieyès retoma a discussão entre vontade geral e vontade de todos. Ao referir-se ao Terceiro Estado, estende-o ao “plenário dos Estatutos Gerais para dar a uma parte (o Terceiro Estado) a condição de fazer pelo todo (a nação) a constituição de um legítimo

---

<sup>113</sup> Id., p. 93.

governo representativo”<sup>115</sup>. Para ele a soberania do povo se confunde com a soberania nacional. Contemporiza a idéia de representação, por meio da qual o povo exerce a soberania. Não a representação nos moldes do direito civil do antigo regime, mas de uma concepção inovadora dos direitos políticos do Estado Moderno, que deseja uma representação nacional em que os eleitos sejam independentes dos eleitores. Aqueles recebem seus poderes de uma Constituição. É a nação inteira “que deve exprimir-se pela voz dos governantes: de fato, é ela que é soberana e, enquanto tal, é, no Estado, o poder constituinte; possui mesmo sobre os corpos constituídos, graças ao órgão que o júri é, um poder de controle”<sup>116</sup>.

Rousseau, todavia, não concebe a idéia de representação, pois a essência da soberania coincide com a manifestação da vontade geral que se sobrepõe à vontade de todos, de maneira que a soberania se identifica com a vontade geral.

[...] A vontade de todos é fenômeno quantitativo: todos se manifestam. A vontade geral é a vontade de todos acrescida de uma qualidade: todos se guiam só pelo *interesse geral*. Essa qualidade evita ser a vontade comum degenerada por interesse particular, que a partiria. Diferente da simples vontade de todos (conceito quantitativo), a vontade geral é a vontade comum autêntica (conceito qualitativo). É a vontade superior à vontade comum. Da vontade de todos para a vontade geral, ocorre um *salto qualitativo*, pelo qual se chega à vontade comum em sua verdadeira e absoluta comunidade. Marca de Rousseau: contra o absolutismo da monarquia, o absolutismo da democracia<sup>117</sup>.

Entrementes, ambas as posições coincidem que a soberania está depositada no povo e disso decorre uma conseqüência determinante para a concepção do poder político. É que há uma mutação substancial na concepção de soberania.

Ocorre que não é mais o rei o detentor da soberania. Ela transcende o divino e o natural, alojando-se no povo ou na nação. É construída nesse momento histórico uma dimensão política em que o povo não aliena sua vontade a um déspota. Embora prevaleça certo privilégio para determinadas castas sociais, há um rompimento com o antigo regime, vislumbrando-se uma sociedade libertária. O homem, além de obter direitos individuais, recebe nova roupagem: ele é considerado um cidadão, protagonista de uma nova sociedade

---

<sup>114</sup> Id., Ibid.

<sup>115</sup> BARROS, Sérgio Resende de. Op. cit., p. 382.

<sup>116</sup> GOYARD-FABRE, Simone. Op. cit., p. 184.

<sup>117</sup> BARROS, Sérgio Resende de. Op. cit., p. 384.

emergente, inovadora em direitos políticos. O que fica patenteado é que por meio da soberania se criou certo humanismo jurídico, no qual as leis impostas ao corpo social são orientadas pela vontade geral, legítima e legitimada. As leis não são mais a manifestação de caprichos, mas fruto de disputas do corpo social, que estabelece regras para o exercício do poder político. Os direitos políticos são, agora, espalhados por toda a sociedade. É verdade que existiam discriminações inaceitáveis, mas é inegável que há um número maior de pessoas participantes das coisas públicas — existe, em certa medida, um movimento inclusivo. Não significa isso, ainda, o exercício da democracia, mas é mais uma anunciação da nova era.

Os direitos proclamados pela Declaração firmaram-se como categoria ineliminável dos direitos políticos modernos. São reconhecidos solenemente e configuram o mais importante arcabouço jurídico da época, sendo, evolutivamente, objeto de garantias dos Estados contemporâneos. Constituem-se direitos nacionais e supranacionais, alavancando uma nova ordem internacional, dado seu caráter universal. Não restam dúvidas de que os direitos declarados em 1789 necessitam de uma potência que transcenda a mera expectativa ou a boa intenção. Nelson Saldanha assevera que as “Cartas não apareciam para modificar estruturas mas para estabilizar relações ou para garantir velhas franquias ameaçadas de rompimento”<sup>118</sup>.

Os direitos proclamados devem ser respeitados e observados pelos Estados. Essa condição será possível pela juridicização dos direitos proclamados, caso contrário não passarão de boas intenções, ineficazes e continuadoras do antigo regime. Trata-se de um marco importante na história dos direitos políticos, pois exigiu do Estado a criação de mecanismos aptos a contemporizar as inovadoras relações do corpo político.

Em seqüência à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a França criou, em 1791, sua Constituição. Também esse instrumento, já utilizado nos Estados Unidos da América, permitiu a concretização dos direitos expressos nas Cartas. Tem-se, pois, uma dimensão de direito: sua juridicidade.

---

<sup>118</sup> SALDANHA, Nélon. **Formação da teoria constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 113.

## 2.5 A constitucionalização dos direitos

A idéia de uma Constituição ofereceu nova roupagem às relações do poder político, ou seja, houve uma ruptura material e formal com o *ancién régime*<sup>119</sup>, e instituiu uma ordem positiva político-jurídica inovadora, rompendo efetivamente com o tradicional e costumeiro exercício do poder, uma vez que determinados direitos eram solenemente expressos em documentos escritos, mas que perdiam em eficácia. Mas não foi somente a positivação do direito interno uma inovação. A Revolução Francesa e suas conseqüências ultrapassaram as fronteiras daquele país. Era uma vocação universalizante e transmigratória. Daí que, para sedimentar os objetivos da revolução, seus ideais deveriam ser exportados a fim de criar novos paradigmas político-jurídicos em nível internacional.

Mesmo o fato de não assegurar esses direitos com eficácia necessária para garantir os direitos humanos, a nova metodologia de criação de normas jurídicas possibilitou a evolução dos direitos. Gomes Canotilho assevera que, em determinada acepção, o constitucionalismo moderno

[...] é um movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir dos meados do século XVIII, questiona nos plano político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo ao mesmo tempo a invenção de uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder político<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Jean-Jacques Chevallier, analisando as idéias de Edmund Burke, um defensor do antigo regime, demonstra, pela passagem a seguir, o espírito dos homens daquela época: “Sob a monarquia, as instituições, inteiramente ligadas à pessoa do rei, possuíam um caráter pessoal que os abstratores franceses procuram encarniadamente destruir. Tal despersonalização consterna e irrita Burke; nela vê, e com razão, o fim de um sistema mesclado de opiniões e sentimentos, sistema que tivera sua origem no antigo cavalheirismo e dera seu cunho à Europa moderna: ‘Se tivesse de extinguir-se totalmente, seria enorme a perda, receio’. E Burke suspira, Burke compõe a oração fúnebre desses valores cavalheirescos, dessa honra segundo Montesquieu: ‘Agora, porém, tudo irá mudar, todas as sedutoras ilusões que tornavam amável o poder e liberal a obediência, que davam harmonia a diversas figuras da vida e que, por uma ficção cheia de doçura, faziam voltar, em proveito da política, todos os sentimentos que embelezam e suavizam a vida particular... Arrancam-se, cruelmente, todas as roupagens que eram ornato da vida’. A coisa pública achar-se-á doravante despojada de ‘todos os nossos recursos para prender a afeição’; um rei tornar-se-á um homem como qualquer outro, a rainha simplesmente ‘uma mulher’; ora, escreve Burke, ‘uma mulher não é mais do que um animal, e não da primeira ordem’” (CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. 8. ed. [s.l.]: Agir, 2002).

<sup>120</sup> GOMES CANOTILHO, J. J. Op. cit., p. 52.

Essa inovadora e revolucionária estrutura consubstanciou-se em Cartas Constitucionais escritas, tendo como notas mais reveladoras a limitação do poder, os direitos individuais e a positividade. O processo de juridicização das declarações é a garantia da efetivação dos direitos do homem. Agora não se trata de simples declarações intencionais, metafísicas e abstracionais, mas da concretude de direitos declarados e reconhecidos, tornados obrigatórios a todos, inclusive para o Estado, e oponíveis a este. O direito, nesse diapasão, possui três características importantes para sua efetivação: é escrito, é legislado e é positivo.

Daí ser possível o aprofundamento dos direitos humanos na medida em que se tornam inteligíveis, claros e precisos. Porém, deve-se levar em conta que não bastam esses elementos. A soberania popular como titular do poder constituinte é a característica mais eloqüente e legitimadora do processo de constitucionalização das leis.

As Constituições refletem as decisões políticas. Dentre as várias possibilidades de escolha, a eleição de determinadas questões como objetos estruturantes de uma sociedade revela sua unidade política. As decisões são, então, alocadas numa Constituição, que organiza um sistema jurídico e dá direção e validade normativa a outras regras.

Estruturado o Estado em normas jurídicas hierarquicamente organizadas, predispõe-se às decisões políticas, alargando o campo de incidência e aplicabilidade das regras jurídicas. Importante consequência foi o desenvolvimento dos direitos em escala crescente.

Tais direitos constituem os direitos fundamentais, ou “derechos del hombre individual libre, y por cierto, derechos que él tiene frente al Estado”<sup>121</sup>. Constituem direitos universais, podendo ser ampliadas segundo as Constituições dos Estados. É importante identificar os direitos fundamentais porque lhe serão dadas marcas axiológicas superiores às das normas meramente regulamentadoras. Carl Schmitt atribui aos direitos fundamentais caráter de autênticos direitos absolutos, “esto es, no se garantizan ‘con arreglo a las leyes’; su contenido no resulta de la Ley, sino que la injerencia legal aparece como

---

<sup>121</sup> SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Versão esp. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1992. p. 170.

excepción, y, por cierto, como excepción limitada en principio mensurable, regulada en términos generales”<sup>122</sup>.

Numa perspectiva histórica, os direitos fundamentais concebidos como direitos universais inerentes à pessoa humana manifestaram-se a partir da Declaração de 1789. Antes os direitos fundamentais eram concebidos aos reis, ou seja, a uma casta de privilegiados, excluída a maioria dos súditos. O que diferencia os direitos fundamentais daqueles é que os direitos fundamentais modernos se erigem sob os signos da liberdade e igualdade, construindo uma relação de poder no espaço público e privado. As normas são ditadas pelo corpo político por meio de um contrato social que é legitimado pela participação do maior número possível de indivíduos. É uma diferença básica dos fundamentos do poder do antigo regime. Essencialmente, os direitos fundamentais modernos é que rompem com o sistema absolutista.

A concepção de um Estado de Direito ou de um Estado Constitucional de Direito, fundado na liberdade e na igualdade, dá o caráter da nova era que se instala. Assim nasce uma ordem jurídica positiva constitucional mista de elementos de liberdade e de democracia<sup>123</sup>. É a democracia a garantia dos direitos fundamentais, e por certo também é um direito fundamental.

O Estado de Direito que emerge possui uma característica bem particular: é o povo que dá a si mesmo uma Constituição, por meio de um poder constituinte. Há participação popular na elaboração da vontade estatal. Decerto devemos considerar limitações, pois estamos nos referindo, ainda, a um Estado de Direito burguês. De qualquer forma, há um número maior de indivíduos participando das decisões políticas. As leis são votadas e impostas de acordo com a vontade de uma maioria, que decide por todos. Disso surge uma nova categoria de indivíduos: o cidadão, aquele que tem o direito de votar e ser votado. O cidadão passa, então, a exercer direitos políticos. Na medida em que o indivíduo-cidadão começa a exercer os direitos políticos, essencialmente votar e ser votado, deixa de ser apenas o destinatário do direito para ser também o sujeito. É nesse contexto que os direitos fundamentais evoluem.

---

<sup>122</sup> Id.,

p. 171.

<sup>123</sup> SCHMITT, Carl. Op. cit., p. 70.

Nesse diapasão, os direitos fundamentais

[...] passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e quantitativo, o qual, segundo tudo faz prever, tem por bússola uma nova universalidade: universalidade material e concreta, em substituição da universalidade abstrata e, de certo modo, metafísica daqueles direitos, contida no jusnaturalismo do século XVIII<sup>124</sup>.

Os direitos vêm num intenso processo cumulativo de gerações de direitos, sendo previsível sua ininterrupção. Alguns autores preferem a expressão “dimensões de direitos”, que não dá margem à interpretação de ruptura cronológica. Os direitos fundamentais também não são uma sucessão de direitos,

[...] na medida em que se acolhe a idéia da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação. Logo, apresentando os direitos humanos uma unidade indivisível, revela-se esvaziado o direito à liberdade quando não assegurado o direito à igualdade e, por sua vez, esvaziado revela-se o direito à igualdade quando não assegurada a liberdade<sup>125</sup>.

O certo é que os direitos fundamentais vêm se expandindo ininterruptamente, basilares sempre de outros direitos. A doutrina costuma mencionar três dimensões, ou, como se queira, três gerações de direitos: a primeira são os direitos civis e políticos; a segunda, os direitos sociais, culturais e econômicos; os de terceira geração são os difusos e coletivos.

Os direitos políticos, portanto, são os de primeira geração, que englobam os direitos individuais<sup>126</sup>. São direitos subjetivos fundamentais, por meio dos quais se garante ao indivíduo a participação na elaboração da vontade estatal. São direitos de liberdade de pensamento e expressão, que têm por titular o indivíduo e são “oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”<sup>127</sup>. Os direitos de primeira geração ou direitos civis e políticos possuem duas vertentes: uma é o direito à liberdade; outra, o direito de opor-se ao Estado. Norberto Bobbio analisa a liberdade como “o direito de poder expressar a própria personalidade, não

<sup>124</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 517.

<sup>125</sup> PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 150.

<sup>126</sup> TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 369.

<sup>127</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 517.

sendo impedido pelos outros, no sentido já muitas vezes ilustrado, quando por liberdade entende-se o fim supremo do Estado de direito em oposição ao Estado paternalista”<sup>128</sup>.

Os direitos políticos exigem regras que garantam a liberdade de pensamento, expressão e manifestação, porém não implicam somente a participação do indivíduo na elaboração da vontade estatal, prescrevendo os direitos de reunião, de associação, de formação de partidos políticos, de votar, enfim, direitos que potencializam a interferência do indivíduo no Estado e, concomitantemente, o direito de oposição e resistência, conforme demonstramos anteriormente.

Consoante definição clássica, os direitos políticos são “as prerrogativas, os atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos”<sup>129</sup>. Meirelles Teixeira afirma que o gozo dos direitos políticos “é a simples capacidade ou faculdade potencial de exercê-los, configurando-se, desde logo, apenas pelo preenchimento dos requisitos exigidos, para isso, pela Constituição e pelas leis”<sup>130</sup>. José Afonso da Silva<sup>131</sup> e André Ramos Tavares<sup>132</sup> asseveram que os direitos políticos são conjuntos de regras que regulamentam o exercício da soberania popular. Para nós os direitos políticos exigem regras constitucionais instituidoras de direitos e garantias dos cidadãos, por meio das quais esses informam a vontade coletiva, a qual será imposta ao Estado, estabelecendo seus objetivos, formas e limites de atuação.

Denota-se que os direitos políticos, assim como estão em curso na sociedade ocidental contemporânea, são o exercício individual de um poder que potencializa a formação dos órgãos do Estado.

---

<sup>128</sup> BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Trad. Alfredo Fait. São Paulo: Editora Mandarin, 2000. p. 230.

<sup>129</sup> BUENO, Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958. p. 458.

<sup>130</sup> MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. Op. cit., p. 567.

<sup>131</sup> SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 344.

<sup>132</sup> TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 567.

Rousseau ensina que o pacto social é a expressão da vontade geral<sup>133</sup>, donde se refere aos interesses comuns, manifestado por meio das leis, em que o povo deve ser o autor destas<sup>134</sup>, elegendo uma magistratura que não é

[...] uma vantagem, mas uma carga onerosa que não se pode justamente impor a um particular mais que a outro. Apenas a lei pode impor a um particular esta carga àquele sobre o qual a sorte recair. Pois então, a condição sendo igual para todos, e a escolha não dependendo de nenhuma vontade humana, não há aplicação particular que altere a universalidade da lei<sup>135</sup>.

Os direitos políticos possibilitam a estabilização na relação governante/governado, e as leis refletem o consenso do corpo político. As leis não são textos descritivos ou ideológicos como foram as declarações de direitos. As leis são textos prescritivos, devem conter efetividade. Os direitos políticos legitimam o direito de exercitar o poder político.

Os direitos do Estado se caracterizam pela sistematicidade, normatividade e coercitividade, ou seja, juridicizam e institucionalizam os direitos resultantes da manifestação popular exercida segundo as exigências dos direitos políticos. Se não resultarem em regras vinculativas e obrigatórias, os direitos reconhecidos nos textos legais não geram nenhuma ou quase nenhuma eficácia. Por isso a positivação das normas é muito importante no processo de criação dos direitos, pois são, ao mesmo tempo, direitos e garantias positivas.

Por meio do exercício dos direitos políticos positivados que iniciam a estrutura e a organização de um Estado de Direito é que se garante a continuidade e a efetividade desse Estado, dando-lhe a estabilidade necessária ao longo do tempo e abertura para os ajustes que devem ser feitos ou refeitos.

Porém, o instrumento que oferece a unicidade do sistema político é a Constituição. Carl Schmitt afirma que a Constituição em sentido positivo “contiene sólo la determinación conciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide

<sup>133</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Márcio Pugliese e Norberto de Paula Lima. 7. ed. São Paulo: Hemus, [s. d.]. p. 40.

<sup>134</sup> Id, p. 49.

<sup>135</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. Op. cit., p. 116.

la unidad política”<sup>136</sup>. O fechamento do sistema pela Constituição significa sua unicidade, porém não sua incapacidade de mutação. A Constituição continua a receber insumos necessários e suficientes para as inovações desejadas pelo povo, sem que isso comprometa sua unidade:

Se pueden introducir fundamentalmente nevas formas sin que el Estado, es decir, la unidade política del pueblo, cese. Pero siempre hay en el acto constituyente un sujeto capaz de obrar, que lo realiza con la voluntad de dar una Constitución. La Constitución es una decisión conciente que la unidad política, a través del titular del poder constituyente, adopta *por sí misma y se de a sí misma*<sup>137</sup>.

As decisões políticas contidas nas Constituições dão a estabilidade necessária à existência do Estado. É condição necessária para realizar o pacto estabelecido pelo povo.

Nesse sentido, os direitos políticos demandam regras que estruturam e organizam a potência do Estado, no plano interno e externo, resultante de uma vontade geral, ou de um pacto social, construído pelo conjunto dos cidadãos.

Pode-se inferir que os direitos políticos produzem efeitos diretos e reflexivos. O exercício dos direitos políticos nasce, diretamente, com o poder constituinte e se estabiliza nas Constituições que prescrevem aos indivíduos a capacidade de, diretamente ou indiretamente, exercer a soberania popular. As Constituições, por seu turno, organizam e estruturam as instituições dos Estados, e as normas jurídicas regulamentam e disciplinam as competências e atribuições funcionais dessas instituições. Porém, existem normas gerais e atos que são resultados reflexivos das leis criadas pelo parlamento eleito pelo povo. São normas editadas por órgãos da Administração por meio da escolhas de pessoas para o preenchimento de funções de poder<sup>138</sup>. Kelsen descreve essa possibilidade ao distinguir lei e decreto:

[...] a Constituição atribui fundamentalmente a produção das normas jurídicas gerais a um parlamento eleito pelo povo, permitindo, porém, a elaboração mais pormenorizada das leis por meio de normas gerais que são editadas por certos

---

<sup>136</sup> SCHMITT, Carl. Op. cit., p. 40.

<sup>137</sup> Id., Ibid.

<sup>138</sup> Um exemplo é a Constituição Federal do Brasil, que prevê que os ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (parágrafo único do artigo 101). Reflexivamente, a escolha é o resultado de dois órgãos eleitos pelo povo. Nota-se que o Executivo e o Legislativo têm a participação direta do povo em sua composição, mas o Judiciário é escolhido indiretamente ou reflexivamente pelo povo.

órgãos da administração, ou onde, para certos casos excepcionais, dê ao governo competência para, no lugar do parlamento, editar todas as normas gerais necessárias ou apenas certas normas gerais. As normas gerais que provêm não do parlamento, mas de uma autoridade administrativa, são designadas como decretos, que podem ser decretos regulamentares ou decretos-leis<sup>139</sup>.

Com efeito, essas normas ou atos de administração, que não provêm diretamente do legislador eleito pelo povo, são reflexos abstraídos pelo processo eleitoral, sendo normatizados pelos direitos políticos<sup>140</sup>.

Os direitos políticos, portanto, são aqueles que nascem diretamente do poder constituinte originário e ganham dimensão axiológico-valorativa superior em relação às leis meramente reflexivas. Dessa forma, conclui-se que os direitos políticos são aqueles que, inseridos nas Constituições, recebem dimensão de norma fundamental. Se os direitos políticos, considerados direitos fundamentais, são normas que disciplinam a soberania popular; são direitos que estabelecem a forma pela qual o povo decide sobre a condução do seu Estado, então as decisões emergidas do povo têm caráter fundamental.

Nessa dimensão, os direitos humanos refletem condição necessária e suficiente no exercício da democracia e sua plena realização, elegendo a pessoa humana, como cidadã, dotada de capacidade para decidir assuntos do Estado. O cidadão é responsável pelo presente e pelo futuro, ator do seu destino. É, portanto, sujeito dos direitos políticos e não mero destinatário daqueles que exercem o poder político. A cidadania vista em uma dimensão global "prega a idéia de que o indivíduo deve se conscientizar de que é preciso deixar algo para as gerações futuras"<sup>141</sup>. Dentro do corpo político a relação é de isonomia, pois não há distinção entre os que fazem a lei e aqueles que sofrem os efeitos da lei. Afinal, os que fazem as leis e os que sofrem seus efeitos constituem o mesmo corpo político. Esse sistema proporciona certa segurança, pois ninguém faria uma lei ruim contra si mesmo. De algum modo, as leis estabilizam o complexo relacionamento entre governantes/governados.

---

<sup>139</sup> KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 255.

<sup>140</sup> O direito eleitoral é um subproduto dos direitos políticos. Portanto, não se deve confundi-los.

<sup>141</sup> Revista **IstoÉ**, 9 abr. 2003, n. 1.749, p. 47.

Flávia Piovesan<sup>142</sup> acentua:

O conceito de cidadania se vê, assim alargado e ampliado, na medida em que passa a incluir não apenas direitos previstos no plano nacional, mas também direitos internacionalmente enunciados. A sistemática internacional de *accountability* vem ainda integrar este conceito renovado de cidadania, tendo em vista que, ao lado das garantias nacionais, são adicionadas as garantias de natureza internacional. Conseqüentemente, o desconhecimento dos direitos e garantias internacionais importa no desconhecimento de parte substancial dos direitos de cidadania, por significar a privação do exercício de direitos acionáveis e defensáveis na arena internacional.

Hoje pode-se afirmar que a realização plena, e não apenas parcial dos direitos de cidadania, envolve o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos, nacional e internacionalmente assegurados<sup>143</sup>.

Desse fragmento podemos concluir que o homem é um cidadão universal, na medida em que seus direitos ultrapassam as fronteiras nacionais e atingem uma dimensão global. Celso Lafer, citando Hannah Arendt, afirma que

[...] os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substancialmente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades acidentais – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como semelhante.

Isso levou Hannah Arendt a concluir, segundo Celso Lafer, que a cidadania é o direito a ter direitos<sup>144</sup>.

Nesse diapasão, a garantia de que os direitos dos cidadãos sejam assegurados, o conjunto de direitos políticos, tornam-se meio fundamental para o alargamento dos direitos humanos nas arenas nacional e internacional.

Os direitos políticos, isto é, o direito de participar da formação da vontade coletiva, vem se desenvolvendo na mesma medida em que a democracia avança, resistindo aos regimes autocráticos. E assim, na medida em que a democracia se consolida, os direitos humanos têm seu exercício garantidos, pois se trata de direitos democráticos.

<sup>142</sup> PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 72.

<sup>143</sup> LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 5. reimpr. São Paulo: Cia. das Letras. p. 151.

<sup>144</sup> LAFER, Celso. Op. cit., p. 155.

Pode-se concluir que o espaço para o desenvolvimento e exercício dos direitos humanos é o espaço democrático. A democracia deve ser compreendida não apenas como fim ser alcançado, mas como processo permanente, fundado na liberdade e na igualdade.

## **2.6 A democracia como instrumento estabilizador dos direitos e deveres**

Trataremos mais adiante da democracia. Neste compasso, faremos algumas ponderações acerca da relação democracia-estabilização política. De início, traremos o pensamento de Bobbio como indicador de uma definição:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala em democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos<sup>145</sup>.

A democracia é um desses assuntos complexos, porque indica condutas esperadas de indivíduos, de uma coletividade e do Estado. Mas se espera muito mais dos governantes, que exercem o poder político institucionalizado. Exatamente por essa dimensão é que se criam frustrações quanto à prática democrática.

Em uma sociedade complexa como a atual, o termo e a práxis acabam por causar frustrações, pois muitas vezes há um divórcio entre o que se fala e o que se pratica. Mesmo assim, a democracia é um fato, pois é objetivamente verificável, embora eivada de contingências. Revela-se multifacetária e possibilita várias escolhas. Por outro lado, a democracia traz um valor axiomático, na medida em que possibilita estabelecer escolhas que produzem relações estáveis e permanentes. Afinal, as condutas são previsíveis e aceitas, senão por todos, pelo menos pela maioria. Isto é, oferece segurança nas várias dimensões relacionais. Naturalmente as relações fundadas em determinados axiomas são vulneráveis às contingências. Dessa forma, há um contraste entre o que a democracia é e o

---

<sup>145</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, cit., p. 30.

que ela deve ser. Muitas vezes o nome não indica o conteúdo; a democracia é um desses termos que apresentam um sentido literal descompassado com o que se espera dele.

Daí que se pode inferir que a democracia tem uma dimensão descritiva e outra prescritiva. Certamente há outras dimensões, mas para os fins deste capítulo delimitaremos essas duas apenas.

Na dimensão descritiva a democracia informa, declara, indica, denota ou referencia situações subjetivas ou objetivas que ocorrem no mundo dos fatos. Assim, oferece um elenco de proposições que podem ser aferidas como verdadeiras caso os enunciados aconteçam ou venham a acontecer, ou falsas, caso não ocorram. No sentido descritivo, a democracia significa governo ou poder do povo; significa que o poder pertence ao povo, e é ele que o exerce.

Se considerarmos ao pé da letra o significado de democracia não haveremos de encontrar simetria entre a idéia e o fato. Pode até mesmo ser considerado um termo enganoso, não sendo possível sua efetivação no plano factual.

As formas de governo citadas pelos clássicos são a monarquia, a aristocracia e a democracia. A tripartição indica as formas por meio das quais o poder é exercido: se por um, poucos ou muitos. Porém, essa distinção não mais procede. Poderíamos dimensionar em duas as formas de governo segundo o maior ou menor grau de liberdade: formas democráticas e formas autocráticas.

Nas formas autocráticas há pouca ou nenhuma liberdade, e nas democráticas há uma potência de liberdade. Ela é o parâmetro do que deve ser considerado um sistema democrático ou autocrático. Quanto mais um sistema de liberdades é garantido, mais se aproxima da democracia; quanto menos, mais se aproxima da autocracia. Kelsen, ao relacionar democracia e Estado, adverte que a autocracia,

[...] com sua consciência hipertrófica baseada em sua identificação com um autocrata poderoso, está predestinada a defender a doutrina de que o Estado é uma entidade diferente da massa dos seres humanos individuais, uma realidade supra-individual e, de certo modo, coletiva, um organismo místico e, como tal, uma autoridade suprema, a realização do valor absoluto.

Isso significa que o conceito de soberania admite uma dimensão absoluta e divina do Estado, representado por um poder pessoal. A autocracia admite, portanto, um governante com poderes personalíssimos, o que é contrário à idéia de governo do povo.

Com efeito, podemos dizer que há duas formas de governo em vez de três: 1) a monarquia e a aristocracia, que são formas autocráticas, e 2) a forma democrática.

Bobbio, com esteio em Kelsen<sup>146</sup>, observa que a democracia absorve mais um conceito geral de república; e monarquia e aristocracia, um conceito mais geral de autocracia<sup>147</sup>.

No sentido descritivo, a democracia está ligada à idéia de povo (olocracia), que exerce o poder político. Porém, ao verificar o sistema autocrático, ver-se-á que o povo está afastado do poder político, não existem mecanismos honestos de participação popular. Muitos regimes autocráticos utilizaram o discurso de bem-estar do povo, mas eram exercidos sem qualquer participação popular. É o caso dos regimes fascista e nazista, que em nome do povo exerciam o poder despoticamente.

Por outro lado, a dimensão prescritiva está envolvida pela ordem de condutas. É eminentemente normativa. Sua dimensão é vasta, pois abrange relações intersubjetivas e intra-subjetivas. A finalidade é criar normas de conduta no sentido de implementar valores. Não se verifica aqui a possibilidade de inferir, como no fato, uma verdade ou uma falsidade; aqui a perspectiva é de validade e não-validade. É, portanto, a positivação das condutas em termos normativos jurídicos que permite, obriga e proíbe.

Dessa forma surgem as relações jurídicas intersubjetivas. De um lado, tem-se um sujeito ativo titular de um direito; de outro, um sujeito passivo ou titular de um dever ou obrigação. É, assim, uma relação direito-dever. A relação remete a duas regras de conduta: para um é *poder* e para o outro é *dever*.

---

<sup>146</sup> Segundo Bobbio, “Kelsen se serve da distinção entre autonomia e heteronomia: democráticas são as formas de governo em que as leis são feitas por aqueles aos quais elas se aplicam (e são precisamente normas autônomas); autocráticas as formas de governo em que os que fazem as leis são diferentes daqueles para quem elas são destinadas (e são precisamente normas heterônomas)” (BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**, cit., p. 139).

<sup>147</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**, cit., p. 139.

A democracia, nesse contexto prescritivo, é o ordenamento da relação entre governante e governado, ou seja, a figura do governante não está separada da figura do governado, pois formam uma única relação. Existe sintonia entre os ideais dos governantes e dos governados, visto que há regras de conduta estabelecendo direitos e deveres para ambos. Tais regras jurídicas limitam o poder de um lado e do outro, garantem o exercício do poder: *o dever de governar segundo as leis e o direito de governar conforme as leis*. Se aos governados é garantido o direito político de interferir na vontade estatal, por meio de mecanismos eleitorais prescritos nas Constituições e leis ordinárias, então cabe aos governantes o dever de cumpri-las. O fato, então, se aproxima do valor. Assim, na medida em que a democracia se realiza na norma, não há de se falar em frustrações, pois se verificou a validade da manifestação da vontade popular por meio de eleições e outros mecanismos de participação popular.

O termo “democracia” nas dimensões descritiva e prescritiva pode oferecer uma idéia de fato e de valor sem contradições, mas com maior ou menor frustração. Pode ocorrer entre as duas dimensões uma relação dialética, mas não de incompatibilidade. Giovanni Sartori lembra que

(a) o ideal democrático não define a realidade democrática e, vice-versa, que uma verdadeira democracia não é, e não pode ser, o mesmo que uma democracia ideal; e que (b) a democracia resulta de interações entre seus ideais e sua realidade é moldada por elas: pelo impulso de um dever ser e pela resistência de um *é*<sup>148</sup>.

Vê-se bem que fato e valor se interseccionam, formando um sistema normativo. Isso significa que a dimensão prescritiva prevalece em relação à descritiva. E não poderia ser diferente, pois a dimensão prescritiva é resultado de um processo evolutivo racional vinculado a uma lógica normativa.

Por prevalecer a dimensão prescritiva, criou-se um sistema garantidor do sistema. Essa garantia é a Constituição, cujo conteúdo declara e reconhece um Estado de Direito. É uma proclamação normativa hierarquizada. Assim, o Estado e os direitos fundamentais exsurtem de uma Constituição.

---

<sup>148</sup> SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994. v. 1. p. 24.

Com efeito, sendo a democracia uma norma instituída na Constituição, tem-se um valor normativo supremo das regras da democracia. Não é somente uma norma de conduta. É, além disso, norma informadora das demais normas hierarquicamente inferiores. Por conseguinte, a democracia é uma prescrição constitucional fundamental prevalecente, informativa e vinculativa, donde as demais normas devem com ela se compatibilizar.

Sendo, pois, a Constituição a unidade de um sistema, suas normas dão univocidade a um regramento que permite a estabilização e a compreensão da complexidade de um sistema político da sociedade contemporânea. Um sistema democrático legitimado por um processo de soberania popular firma-se como tal, garante as liberdades e estabiliza os conflitos, sendo possível prever o comportamento futuro desse Estado Democrático no plano interno e externo. Ao contrário, num Estado autocrata, cuja vontade está ligada à vontade daquele que o dirige e que pode oscilar ideologicamente, aumenta o grau de instabilidade e desconfiança. Aumenta o grau de insegurança interna e externa.

A idéia que perpassa é a de que num sistema democrático um Estado é confiável quanto a suas relações na arena internacional quando oferece garantias. Mesmo ocorrendo alternância no poder, a Constituição nacional e os pactos celebrados serão respeitados e reconhecidos pelos futuros governos, gerando entre os Estados-partes confiança recíproca. Porém, caso ocorra questionamento dos pactos, estes serão discutidos nos organismos internacionais criados para tal fim. A democracia constitucional é a garantia de estabilização nas relações governantes/governados e de paz nas relações Estado/Estado.

Portanto, há duas situações que, em conformidade com as regras criadas democraticamente, estabilizam. Uma é interna. As regras relativas às relações governantes/governados são aceitas por uma maioria, porque no plano normativo produzem os resultados esperados, de forma a não produzir frustração. Se determinado candidato vencer as eleições de acordo com o sistema eleitoral, por exemplo, majoritário, e vier a tomar posse, verificar-se-á que as regras foram aceitas e cumpridas. Isso é um fator de estabilização, de previsibilidade. O outro é externo. O que cria confiança entre os Estados, a fim de que possam realizar acordos internacionais, é também o grau de estabilização política. Um governo eleito democraticamente, uma sociedade habituada com a democracia, tende a respeitar os acordos internacionais. Mas, se ocorrerem disputas, as

mesmas serão resolvidas diplomaticamente e nos órgãos internacionais, e as soluções serão acatadas pelos Estados. As soluções não serão bélicas, porque Estado democrático não faz guerra com outro Estado democrático, já que estão habituados a negociar e dialogar diplomaticamente.

## **2.7 Direito à democracia**

### **2.7.1 Introdução**

No item anterior analisamos o termo “democracia” sob os aspectos descritivo e prescritivo, mostrando que a democracia é um dos valores de um Estado. A finalidade de um Estado Democrático é a busca da estabilização interna e externa mediante um grau elevado de legitimidade.

Delimitaremos o tema agora, uma vez que é controverso e comporta ambigüidades. Não apresentaremos qualquer solução às ambigüidades, mas procuraremos oferecer uma seqüência de compreensões que o tema oferece. A democracia afigura-se paradoxal: desde a Antigüidade vem sendo experimentada e discutida ao longo da história e da história das idéias, mas se pode concluir que não foi, efetivamente, concretizada nem mesmo nos tempos atuais.

Experimentaram-na em Atenas, em Roma, na França revolucionária, nas Declarações Americanas, nos países do Estado Social, foi meio de derrotar os regimes autoritários e autocráticos e perspectiva do mundo globalizado. Mas ela está, ainda, em flagrante construção, razão pela qual iniciaremos o capítulo com uma noção etimológica associada a outro tema – povo –, fundado na obra de Friedrich Müller **Quem é o povo?**.

Argüiremos as teorias da democracia participativa de Paulo Bonavides, a poliarquia de Robert Dahl e a democracia procedimental de Bobbio. Iniciemos.

### 2.7.2 Democracia e povo

A expressão dos dois substantivos conjugados pode oferecer a conotação de “democracia *versus* povo”, o que revela uma ilogicidade. Democracia e povo são faces de uma mesma moeda. Mantêm uma relação de dependência, porque sem um o outro simplesmente não existe. Na Antigüidade clássica o povo não detinha a importância que adquiriu na Era Moderna, embora em muitas ocasiões tivesse significado abstrato, desconectado da realidade. Regimes absolutistas e autoritários apregoavam suas políticas em favor do povo para também legitimar-se. Mesmo em regimes atuais o povo tem conotação ficcional.

Normalmente se descreve a democracia como a junção de dois substantivos gregos, *Dêmos* e *Krátos*. A palavra vem do grego *demokratia*, que significa o poder do povo, isto é, os cidadãos (*demos*) detinham o poder político (*kratos*). No entanto, consideraremos o termo “democracia” como governo ou poder do povo, a fim de dar-lhe sentido, sem, entretanto, eliminar as ambigüidades. Não que isso signifique uma definição; é apenas um “bom começo”<sup>149</sup>. Friedrich Müller argumenta que “democracia” não deriva apenas etimologicamente de povo: “Estados democráticos chamam-se governos ‘do povo’ [‘Volks’ herrschaften]; eles se justificam afirmando que em última instância o povo estaria ‘governando’ [‘herrscht’]”<sup>150</sup>.

Bonavides acentua que a democracia ateniense fincava-se sob três princípios: isonomia, isotimia e isagoria<sup>151</sup>. A isonomia era a igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer grau, riqueza ou classe. A isotimia abolia os títulos e funções hereditárias para estabelecer o livre acesso ao exercício de cargos e funções públicas, e a isagoria era o

<sup>149</sup> SARTORI, Giovanni. Op. cit., p. 40.

<sup>150</sup> MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Trad. Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 47.

<sup>151</sup> BONAVIDES Paulo. **A Constituição aberta**. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 22.

direito de usar a palavra, ou seja, de falar nas assembléias populares sobre os assuntos de governo.

No entanto, a democracia direta dos gregos somente era possível porque existia uma classe de escravos que permitia, com seu trabalho, a dedicação integral do homem livre, cidadão, para se ocupar das coisas públicas. Por conseguinte, o homem grego era politizado; permitia-se, por esse regime, sua integração com a sociedade, visto que não havia propriamente vida civil, nem se instaurara o dissídio entre sociedade e Estado. Assim sendo, era um homem politizado e integrado com a *polis*, evidentemente sustentado por um sistema de divisão de classes que representa uma mancha naquela sociedade.

*Demos*, na Grécia antiga, significava a comunidade ateniense que se reunia em assembléia popular. Na Idade Média o conceito era *populus*, que significava soberania popular. Na Itália, *popolo* refere-se a entidade singular, ao passo que no inglês *people* indica plural. Em todos os significados temos um elemento comum: o povo. Porém, de acordo com a época, o elemento físico – povo – é alterado. Na Grécia o povo se identificava com “os adultos masculinos e nativos do Estado”<sup>152</sup>, ou seja, os homens livres, participantes da vida da cidade, excluindo-se os escravos, os estrangeiros e as mulheres, que não tinham direito de exercer a cidadania. Em Roma, apenas os cidadãos, conforme as leis locais, podiam participar da vida pública; os estrangeiros, mesmo que fixos, não eram considerados cidadãos romanos, muito menos os povos conquistados pelo império. Na Idade Média a plebe não era consultada acerca das decisões do governo, embora fosse considerada povo. Enfim, de acordo com o sistema e época, nem todos os humanos eram considerados povo; se o eram, podiam ser tidos como membros de uma classe inferior.

Geovanni Sartori sugere pelo menos seis interpretações de povo<sup>153</sup>. Literalmente: 1. todo mundo; 2. muitos; 3. classe inferior; 4. uma entidade indivisível, um todo orgânico; 5. pode expressar um princípio de maioria absoluta; e 6. pode expressar um princípio de maioria limitada.

---

<sup>152</sup> DARNTON, Tobert; DUHAMEL, Oliver (orgs.). **Democracia**. Texto de Josiah Ober. Trad. Clóvis Marques. São Paulo: Record, 2001. p. 191.

<sup>153</sup> SARTORI, Giovanni. Op. cit., p. 42.

Analisemos, sinteticamente, os significados acima relacionados com o *Kratos*. Um governo de todo mundo (1) significaria a impossibilidade da realização da democracia em toda a história. Na Grécia, como dito, os escravos e mulheres eram excluídos da participação na *polis*. O critério de muitos (2) levaria a duas perguntas básicas: muitos, quem? E muitos em relação a quem? Evidentemente poderiam sugerir critérios não muito democráticos, por exemplo, o povo romano.

Se se considerar que o povo pertence às classes inferiores (3), certamente se estaria referindo aos pobres ou à classe trabalhadora. Nesse sentido, em dado momento histórico seriam as maiorias dirigidas, portanto, por uma minoria abastada, as monarquias, por exemplo. A transposição semântica de *plebs* em *populus* conduziria à exclusão dos nobres, clérigos e burgueses, que não compõem o povo<sup>154</sup>. De qualquer forma haveria uma elite dominante e oligárquica, que sempre olhou as classes inferiores com desconfiança e como incompetentes para o exercício do governo. Porém, ao se verificar o surgimento de uma classe intermediária, a burguesia, por exemplo, a pirâmide social não seria mais a mesma. Por esse viés, ao considerar o povo as classes subalternas criam-se critérios discriminatórios, injustificáveis, pelos quais se exclui a maioria. Esse critério é censitário, atribuindo a possibilidade de participação àqueles que possuem bens ou determinado grau de instrução. Os revolucionários franceses, com toda a eloquência libertária, igualitária e universalizante, sucumbiram à tentação de excluir a massa do processo do poder político.

Considerar o povo como unidade indivisível, um organismo (4), é o mesmo que desconsiderá-los como indivíduos livres que compõem, evidentemente, um corpo político, mas não são com ele confundidos, como se fizera o fascismo. O que mais se aproxima, então, das modernas democracias refere-se a quantidade.

Diz-se que a democracia é a manifestação da vontade da maioria absoluta (5). Todavia, se se considerar sempre a vontade da maioria sobre a minoria, ter-se-á uma “ditadura da maioria”, ou, o equivalente a dizer, um poder ilimitado da maioria. De maneira que a minoria seria sempre subjugada e jamais ascenderia ao poder. Assim, não haveria necessidade de eleições periódicas ou qualquer forma de disputas e competição. A possibilidade de disputas e competição é uma característica da democracia contemporânea,

---

<sup>154</sup> MÜLLER, Friedrich. Op. cit., p. 20.

pelos motivos já expostos nesse trabalho. A conversibilidade da maioria em minoria e vice-versa é a garantia da democracia. Resta, então, a possibilidade de uma maioria limitada (6). Aparentemente esta última é a solução mais apropriada para caracterizar uma democracia na qual o poder é disputado em condições de igualdade e ao mesmo tempo não deslegitima a vontade da maioria. O que se vislumbra quando a vontade da maioria é limitada é a possibilidade de coexistir com as minorias. A viabilização da coexistência se dá pela criação de regras de procedimentos de disputa e competição.

A vontade do povo, pela liberdade, oscila; é ela que transforma a maioria em minoria e vice-versa. Assim, o jogo democrático depende das oscilações das vontades (e da liberdade) individuais, que se manifestam periodicamente mediante eleições, que devem ser justas e livres.

Dessa forma,

[...] a liberdade daqueles que votam com a maioria também seria perdida porque, na prática, não teriam permissão de mudar de opinião. Desse modo, a primeira eleição seria, de fato, a única eleição verdadeira. E isso equivale a dizer que tal democracia morre na hora do parto" (...) "é nessa permissão para mudar de opinião que se enraíza não apenas sua liberdade duradoura, mas é assim também que a democracia se mantém como uma sociedade política aberta, autogerida. A liberdade de cada um é também a liberdade de todos; e adquire seu significado mais autêntico e concreto quando estamos na minoria.

Em resumo, os direitos da minoria são uma condição necessária ao processo democrático. "Manter a democracia como um processo contínuo requer que asseguremos a todos os cidadãos (maioria mais minoria) os direitos necessários ao método segundo o qual a democracia funciona"<sup>155</sup>.

Os Estados contemporâneos, em sua maioria, não adotam as formas de restrição da participação popular dos antigos porque (i) a magnitude (ou tamanho) dos Estados já não permite restrições e (ii) a universalidade do sufrágio possibilita a muitos indivíduos exercer os direitos políticos, cuja característica é irrefreável.

Assim, temos uma sociedade pluralista, conflitante e complexa, na qual o povo indica o agregado amorfo de uma sociedade difusa, atomizada e eventualmente anômica,

---

<sup>155</sup> SARTORI, Giovanni. Op. cit., p. 56.

cuja realidade é uma “sociedade de massas”<sup>156</sup>. Sem entrar no mérito da questão da sociedade de massas, há nela perdas de identidade e tradição das comunidades, um desenraizamento.

Em uma sociedade de massas, os conflitos são mais complexos e difusos, isto é, há maior complexidade nas relações intersubjetivas-individuais-coletivas, gerando um grau elevado de disputas e competições pelo poder político. Nesse contexto, é possível que o poder seja exercido pelo povo? Ou seja, é possível um *demos* e um *krátos*, concomitantemente? Diretamente, a resposta é não. Mas a negativa não impõe, necessariamente, um fracasso ou algo irrealizável. Na verdade, a democracia constitui um desafio permanente de todo o planeta, principalmente um desafio à paz.

Na conhecida fórmula dada por Lincoln à democracia, apresentada em seu discurso de 1863, ou seja, de que a democracia é o “governo do povo, pelo povo, para o povo”, o governo do povo tem o sentido de que o governo pertence ao povo. Nesse sentido, há uma relação ou conexão entre os termos, na qual o povo é um termo substancial que designa um ser real ou metafísico. Assim, o povo “constitui uma totalidade monolítica”<sup>157</sup>, na qual não se confunde a vontade do povo com a dos indivíduos. Embora os indivíduos não tenham consciência do todo (do povo que nele está inserido), existem regras sociais que estabelecem funções que, conjugadas, formam o todo.

Nesse sentido, o indivíduo adquire uma dimensão coletiva, sem, contudo, perder a autonomia. Essa dimensão coletiva é o povo. Então, o povo é o titular do poder governamental. É o povo que se autogoverna, cujo poder é legitimado pelo consentimento popular, ou seja, todo poder emana do povo. Na introdução à obra **Quem é o povo?**, Ralph Christensen Müller sintetiza bem essa idéia: “Depois dos últimos grupos excluídos terem sido aceitos no povo soberano, estará realizada a democracia como governo do povo. O povo então obedecerá a si mesmo, tornando-se por meio desta realização do governo integralmente idêntico consigo”<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> SARTORI, Giovanni. Op. cit., p. 46.

<sup>157</sup> BERZOTTO, Luis Fernando. Op. cit., p. 23.

<sup>158</sup> MÜLLER, Friedrich. Op. cit., p. 39.

O governo pelo povo é aquele que se fundamenta na vontade popular. Mas para que isso ocorra faz-se necessário estabelecer regras jurídicas, as quais expressam a vontade popular. Nesse sentido, a democracia se relaciona intimamente com o Estado de Direito. Quer dizer: a liberdade de um povo está ligada a sua autonomia para fazer leis, as quais se subordinam. O governo pelo povo é aquele que emana do Estado Democrático de Direito.

O governo para o povo é a garantia de que todos os esforços dos governantes devem ser direcionados para o bem-estar do povo, incluindo a liberdade, de maneira a impedir qualquer forma de governo autoritário. Isto porque governos autoritários também discursam em prol do bem-estar do povo, procurando nele a legitimação.

Essa é a razão pela qual as Constituições falam em povo. Mas quem é o povo constitucional, visto que as Constituições prescrevem que o poder emana do povo? As Cartas normalmente se referem ao povo como aqueles que adquirem a nacionalidade de um Estado. Muitas delas atribuem capacidade política ao cidadão, sujeito ativo e passivo dos direitos políticos. Müller diz que os titulares dos direitos eleitorais ativos são representados pelos deputados, que representam o “povo inteiro”. E isso torna, ainda, menos claro que o povo supre a legitimidade<sup>159</sup>.

Se uma Constituição atribui todo poder ao povo, não seria então uma forma de enunciado sobre a realidade? Müller afirma que, nesse caso, a Constituição alemã fala e cala ao mesmo tempo:

Ela fala [*spricht*], mas não sobre o poder do povo; ela *se atribui* [*spricht sich zu*] legitimidade. Ao mesmo tempo ela silencia sobre o fato de que esta atribuição [*Zu-Schreiben*] não alcança a realidade ou, como no caso da Lei Fundamental alemã, que não conheceu nenhum procedimento de outorga de constituição, sobre o fato de que ela também não pode mais alcançá-la<sup>160</sup>.

Quer dizer: há um distanciamento entre a promessa de legitimidade e a realidade. Müller, embora tome como referência a Constituição alemã, atribui esse distanciamento como marca das Constituições burguesas. No entanto, esse distanciamento pode ser reduzido por meio de legislações populares democráticas, sem mediação, da elegibilidade

---

<sup>159</sup> Id., p. 49 e 50.

<sup>160</sup> MÜLLER, Friedrich. Op. cit., p. 50.

dos funcionários públicos e dos juízes, por intermédio da participação decisiva do povo em partidos e associações, concretamente normatizada, e por intermédio de medidas similares, tais como encontradas em países constitucionais<sup>161</sup>.

É evidente: não foi respondida a questão sobre quem é o povo da Constituição. Müller atribui um conceito jurídico ao povo, expresso nas Constituições democráticas, que quer justificar o aparelho do Estado e o uso do poder-violência democraticamente. Nesse contexto, pode-se aceitar a idéia de que o povo é aquele que tem supremacia para legitimar o poder.

Müller separa “povo” de “povo ativo”. O primeiro é objeto de pouca reflexão, ao passo que quanto ao segundo a doutrina é razoavelmente pacífica. Conceitualmente, povo ativo é o sujeito de denominação; é a totalidade dos eleitores, fonte da determinação (normas) do convívio social, que é imposta por meio de prescrições jurídicas. A dominação do povo ativo pode ser vista, no Poder Executivo e no Judiciário, ]

[...] operando de forma mediada, na medida em que prescrições capazes de justificação democrática estão implementadas em decisões de maneira correta em termos de Estado de Direito, no sentido de capazes de universalização e de recapitulação plausível [*überzeugen nachvollziehbar*]<sup>162</sup>.

As prescrições expressas nas Constituições consideram como povo ativo os nacionais, excluindo os estrangeiros. Müller levanta essa hipótese para constatar a contradição. Uma vez que os estrangeiros vivem em determinado Estado, são, também, atingidos pelas prescrições, que, no entanto, não integram o povo ativo. Müller procura, com essa hipótese, alinhar um conceito mais abrangente. Se a idéia fundamental da democracia é a determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo, não há razão democrática para despedir-se de um conceito mais abrangente, qual seja: povo é a totalidade dos atingidos pelas normas: “Tudo o que se afasta disso necessita de especial fundamentação em um Estado que se justifica como ‘demo’ cracia”<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> Id., Ibid.

<sup>162</sup> Id., p., 56.

<sup>163</sup> MÜLLER, Friedrich. Op. cit., p. 58.

O povo ativo elege seus representantes, que, por sua vez, prescrevem normas ao Estado e ao povo, formando um ciclo que o autor citado denomina *estrutura de legitimação*. Nesses termos, o povo está predisposto a aceitar a norma pacificamente, o que revela certa legitimação.

No entanto, o povo não é apenas o “ativo”, mas aquele que é o destinatário das prescrições, quer dizer, os que não votaram, os estrangeiros, os que foram vencidos nas eleições.

Uma Constituição deve preencher três requisitos importantes: o *jurídico*, por meio do qual o povo elege aqueles que em uma Assembléia Nacional Constituinte elaboram uma Constituição, o referente à *funcionalidade da dominação*<sup>164</sup>, que significa normatizar — de forma mediada e/ou imediata — por meio do povo ativo o governante, e o terceiro requisito, que de fato dá a legitimação temporal a uma ordem política, cujo núcleo constitucional é preservado, praticamente respeitado pela ação do Estado: a democracia de base<sup>165</sup>.

Nesse sentido, a expressão “todo poder emana do povo” não diz respeito ao povo ativo, mas a todos os destinatários das prescrições criadas pelo próprio povo. A expressão “emanação” tem sentido jurídico, pois responsabiliza materialmente o Estado quanto à defesa efetiva do exercício de suas atividades de “poder-violência”, porém na versão democrática. Assim, o Estado deve defender os direitos fundamentais dentro de uma democracia, garantindo a prática dos direitos humanos, entre os quais o de criar o poder estatal, que é um poder de direito. Sem isso o povo permanece apenas como metáfora, um “povo-ficção”. Por meio dos direitos humanos fundamentais, entre eles os direitos políticos, é que se legitima a força normativa de um Estado Democrático.

Müller toma o cuidado de não sacralizar o povo, não iconizá-lo. Entender o povo como ícone induz a práticas extremadas e torna o conceito apenas uma retórica. Diz Müller que criar um ícone importa em medidas, tais como “colonização, reassentamento,

---

<sup>164</sup> Id., p. 62.

<sup>165</sup> MÜLLER, Friedrich. Op. cit., p. 62.

expulsão, liquidação, mais recentemente também por meio de uma “limpeza étnica”, um neologismo bárbaro a denotar uma velha práxis bárbara”<sup>166</sup>.

O povo é o sujeito normativo, é aquele que cria a vontade geral. Deve, segundo Müller, “apresentar-se como sujeito político real”, e para isso se fazem necessárias a criação de instituições e procedimentos:

[...] a eleição de uma assembléia constituinte, o *referendum* popular sobre o texto constitucional, instituições jurídicas plebiscitárias, eleições livres e destituição por meio do procedimento plebiscitário [*Abwahl*] e votação. Alternativas e sanções devem ser normatizadas de forma cogente no tocante ao procedimento. A pequena lâmpada diante do ícone pode extinguir-se; o povo – nem que seja apenas o seu conjunto parcial dos cidadãos titulares de direitos ativos – entra em cena como destinatário e agente de responsabilidade e controle<sup>167</sup>.

Um sistema democrático exige inclusão. A exclusão é antagônica à democracia. Müller destaca que em países periféricos, nos quais a população é marginalizada, existe uma subintegração. Mas essa situação não se limita a esses países: em virtude da política de desregulamentação de corte neoliberal, em meio a um capitalismo triunfalista e cada vez mais selvagem, também ocorre em países desenvolvidos, como o Grupo dos Sete<sup>168</sup>.

Quando se chega a esse nível de exclusão, o que é atingido é a dignidade humana, sendo perpetrada toda a sorte de abandono e violação de direitos fundamentais são perpetrados<sup>169</sup>. Desfigura-se o Estado Constitucional de Direito, sua razão de existir desaparece e a base democrática, de que falávamos, deslegitima-se.

A exclusão deslegitima. Na exclusão o povo ativo, o povo como instância de atribuição e o povo-destinatário degeneram-se em “povo”-ícone (...) Assim a espécie de legitimidade, que se venha a inferir do poder constituinte do povo, pode ser formulada em gradações: a incorporação dessa pretensão no texto [*Vertextung*] da constituição tem por interlocutor [*Gegenüber*] o povo enquanto instância de atribuição; o procedimento democrático de pôr em vigor a constituição dirige-se ao povo ativo; e a preservação de um cerne constitucional (que sempre é também democrático) na duração do tempo investe o povo-destinatário nos seus direitos<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> Id., p. 67.

<sup>167</sup> Id., p. 72

<sup>168</sup> Id., p. 92 e 93.

<sup>169</sup> MÜLLER, Friedrich. Op. cit., p. 105.

<sup>170</sup> Id., p. 108.

A legitimidade é o eixo de um Estado Democrático. Sem legitimidade não há normas que sustentem uma sociedade igualitária e livre. E a legitimidade está depositada na participação inclusiva do povo. Quanto mais se aproxima de um ideal democrático, mais se garante o bem comum que são os direitos humanos.

O direito à democracia está lucidamente estampado nas palavras de Müller:

Essa democracia é portanto também um *status negativus* democrático e um *status positivus* democrático. Representa ela um nexu necessário, um nexu legitimador com a organização da liberdade e da igualdade. Isso não é direito natural idealista [*inhaltliches Naturrecht*]; isso se acha incorporado ao texto da constituição [*in den konstitutionen vertextet*], dos quais falamos. *Democracia significa direto positivo – o direito de cada pessoa*<sup>171</sup> (grifo nosso).

As ambigüidades que se mostraram até o momento revelam um processo dialético de contradições que rompe com preceitos e faz agregar um conteúdo novo e inovador. A liberdade e a igualdade são condições de realização dos direitos políticos, econômicos e sociais, sem os quais não há um Estado de justiça social. Mas uma coisa é certa: a democracia é a garantia da realização dos direitos humanos fundamentais.

Nesse sentido é que procuramos conjugar os dois temas, democracia e povo, como fundamento de aproximação das enormes ambigüidades e paradoxos que os termos sugerem. É possível concluir, por enquanto, que a democracia se realiza num ambiente onde o povo se materializa e efetivamente decide sobre as coisas públicas; é a ele que as normas são dirigidas. É possível também anotar que podem ser criados instrumentos legais de participação popular no sentido de incluir o maior contingente de indivíduos possível, sem desconsiderar o tamanho dos Estados contemporâneos.

À medida que mais pessoas são incluídas no processo decisório, a democracia deixa de ser um simples reflexo de representação, e o povo passa a participar mais ativamente dos processos políticos e decisórios.

---

<sup>171</sup> MÜLLER, Friedrich. Op. cit., p. 115.

### 2.7.3 Democracia participativa

Contemporaneamente, a participação política exterioriza-se em termos de deveres políticos e direitos legais e constitucionais do cidadão, referentes à participação nas eleições de governos representativos. A materialização da participação popular se dá por meio das eleições, dos partidos políticos e grupos de pressão que resguardam a idéia de atuação do cidadão nas tomadas de decisão governamentais, produzindo a democracia representativa. De fato, essa noção tem contribuído e proporcionado estabilidade institucional e legitimidade política, revelando, aparentemente, a única forma de democracia.

Embora ocorram eleições constantemente, o procedimento da democracia representativa tem provocado baixa intensidade de participação popular nos negócios públicos. Trata-se de um elemento facilitador nos países periféricos, cujos governos encontram pouca resistência às implementações e ajustes, sobretudo econômicos, em face das exigências do poder global. É precisamente essa lógica que mina a participação mais ativa dos cidadãos em forjar uma infra-estrutura democrática de base, conduzindo os Estados periféricos a dotar políticas públicas que coloquem em risco suas populações, principalmente as camadas mais pobres.

Tem-se a idéia de que os assuntos de Estado são dotados de enorme complexidade e precisão técnica. Isso justificaria a necessidade de distanciar o povo das decisões oficiais. Fundado nessas premissas, não haveria, portanto, espaço para a participação direta do povo nas decisões governamentais. Dois argumentos poderiam ser considerados para justificar o distanciamento do povo em relação às coisas públicas.

O primeiro se refere à idéia de que a democracia participativa era aquela praticada em Atenas, onde os cidadãos atuavam diretamente nas decisões. Porém, passando pelas sucessivas formas que assumiu no decorrer da história, transmudou-se em democracia representativa do tipo liberal, tornando possível seu funcionamento perante a realidade de Estados de dimensão territorial enorme e levando a cabo programas e políticas que dizem

respeito a todos os aspectos da vida dos cidadãos. Portanto, a democracia direta seria impraticável. Passa-se à idéia de excluir qualquer outra forma de democracia que não fosse a representativa.

O outro argumento sugere que a democracia participativa seja um apelo romântico, possibilitando o surgimento de líderes populistas e idéias simples que possam atrair um contingente populacional enorme e colocar em risco a democracia. Juntamente com esse argumento, os assuntos de Estado não seriam compreensíveis pelos cidadãos por sua complexidade e precisão técnica. Nessa perspectiva, a democracia participativa poria em risco as instituições políticas, que, atendendo aos apelos de líderes populistas e grupos de pressão majoritários e massificados, portanto facilmente manipuláveis, poderiam conduzir a decisões irracionais e contrárias aos interesses públicos.

Esses dois argumentos não conjugam a defesa da democracia representativa, mas, ao contrário, de um sistema autocrático que, portanto, coloca-se em uma dimensão antidemocrática.

É necessário encontrar contornos jurídicos e legítimos por meio dos quais se possibilite a inclusão e a participação da maioria no sentido exponencial, ou seja, em quantidade cada vez maior.

Na esteira de Paulo Bonavides, o primeiro passo em direção à concretude de uma democracia participativa são seus contornos previstos em nível constitucional. Há de se materializar procedimentos por meio dos quais se conjugam a participação popular, como instância decisória, de uma parte, e, de outra, as instituições de autoridade e o controle por parte dos tribunais constitucionais. Assim, “reside a essência desse figurino de constitucionalidade que há de ser o mais democrático, o mais aberto, o mais legítimo dos modelos de organização da democracia emancipatória do futuro dos países periféricos”<sup>172</sup>, de sorte a impedir as distorções entre a vontade popular e as decisões no âmbito da representatividade política, normalmente viciadas pelo sistema eleitoral e pela propaganda

---

<sup>172</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 25.

manipulatória dos meios de comunicação de massa, mormente dominada pela elite descomprometida com os interesses da nação e do povo.

A Constituição é o instrumental político-jurídico por meio do qual se estruturam a sociedade e o poder político estatal. Assim, o poder, conforme prescreve uma Constituição democrática, emana do povo. Nisso consiste a unidade, a indelegabilidade, a intangibilidade e a inalienabilidade do poder. O axioma da separação de poder repousa numa dimensão de distinção de funções, a fim de evitar o poder concentração numa só pessoa ou órgão.

Há de se interpretar a titularidade do poder como o axioma acima dito e buscar a harmonia da aplicação e eficácia da norma constitucional. Se todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por seus representantes, prescreve a forma de democracia, em primeiro lugar participativa e secundariamente representativa. Dessa forma, deve-se construir uma interpretação constitucional em que prevaleça a unidade, evitando antinomias, que enfraqueceriam sua aplicação e eficácia. O princípio da unidade constitucional revela-se princípio obrigatório, no sentido de buscar a interdependência das normas constitucionais no sentido de harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas a concretizar. É necessário “que o intérprete procure as recíprocas implicações, tanto de preceitos como de princípios, até chegar a uma vontade unitária da Constituição”<sup>173</sup>.

Os direitos consubstanciados na Constituição, são os direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações que se ampliam por meio da democracia participativa até atingir os direitos de quarta geração que tem como, uma de seus principais axiomas, a democracia. Paulo Bonavides denomina de hermenêutica da justiça, da materialidade normativa, da concretude jurídica do poder popular, da realização moral do princípio da dignidade da pessoa humana<sup>174</sup> que poderá ser atingido por meio da democracia participativa.

---

<sup>173</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. p. 103.

<sup>174</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**, cit., p. 28.

No entrelaçamento desses princípios e axiomas é que se deve construir uma normatividade capaz de garantir a participação do povo de maneira efetiva no processo decisório. Com efeito, Bonavides acentua que a bandeira da democracia social e participativa é apresentada pelos globalizadores como arcaísmo político, que ainda faz arder a imaginação dos países do terceiro mundo. Para estes, o mundo contemporâneo é o mundo da economia, das finanças e da política, o que significa a sujeição dos povos ao império das hegemonias supranacionais, enfeixadas na ideologia da *pax americana*<sup>175</sup>.

A democracia participativa é, então, um direito constitucional progressivo; é um direito que veio, segundo Bonavides, repolitizar a legitimidade e reescrever suas origens históricas, cuja bandeira era a da liberdade dos povos. O neoliberalismo construiu uma ideologia colonialista e de submissão. A verdade é a verdade do mercado, que dita as regras de forma a excluir cada vez mais os excluídos; de aprofundar as diferenças entre os ricos e os pobres e entre os países ricos e os países pobres.

A democracia participativa combate a conspiração engendrada pelo neoliberalismo e faz soberanos o povo e a nação. Daí que repolitizar a legitimidade significa o retorno à política de base, de consulta popular e participação efetiva do povo como cidadão-governante. É ele, ao mesmo tempo, titular e objeto, sujeito ativo e passivo, de todo poder legítimo, sendo a democracia a forma do exercício da função governativa, em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo<sup>176</sup>. É, portanto, mais do que um sistema de governo: é um direito de quarta geração<sup>177</sup>.

Nessa perspectiva, a participação democrática excede um direito legal e atinge um direito constitucional; é um princípio de constitucionalidade com valores fundantes, sendo a base de uma nova normatividade jurídico-política. O jurídico e o político se coadunam numa simbiose de valores, regras e princípios sobre os quais deve o intérprete aplicar a norma. Bonavides propõe uma nova hermenêutica constitucional, fundada em valores e princípios “que na democracia participativa hão de achar o caminho para solver seus

---

<sup>175</sup> Id., p. 30.

<sup>176</sup> BONAVIDES Paulo. **A Constituição aberta**, cit., p. 17.

<sup>177</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 349.

problemas; caminho de concretude e não de abstração metafísica e programática”<sup>178</sup>.

Funda-se

[...] em elementos valorativos, cuja supremacia nos faz chegar à democracia participativa; democracia da concretude e da realidade e não do sonho e da utopia; democracia do povo e não da representação; democracia das massas e não das elites; democracia da cidadania e não do súdito branco, o suposto cidadão dos regimes representativos<sup>179</sup>.

A hermenêutica tradicional acusa os princípios constitucionais de baixo teor normativo, pois os princípios normalmente têm alta intensidade de abstração e generalismo (acerca desse assunto debateremos mais adiante). A hermenêutica tradicional serve ao Estado imutável de conteúdo burguês, fincado num formalismo jurídico rígido e circunscrito aos direitos tão-somente individuais. É um direito jusprivatista e eminentemente subjetivista, estruturado unicamente no princípio da legalidade, cujo objetivo é a prevalência das instituições liberais e seus mecanismos de autoconservação.

Esses mecanismos têm a finalidade de impedir a inclusão popular nos processos decisórios, contrariando os princípios constitucionais, sendo, então, inconstitucionais.

Com a nova hermenêutica constitucional propugnada por Bonavides, o povo passa a ser o substantivo, a encarnação da soberania em sua essência e eficácia, em sua titularidade e exercício, em sua materialidade e conteúdo. Sem essa hermenêutica a democracia participativa não logrará subir ao patamar de positividade, coroando a caminhada emancipatória dos povos que constitucionalizam a dignidade da pessoa, elevado ao topo máximo da pirâmide axiológica e convertida em critério máximo de hermenêutica constitucional, de civilização política e de cidadania<sup>180</sup>.

Não há formas de governo perfeitas, contudo o governo de leis pode ser considerado o mais próximo da realização da liberdade e da igualdade. Estas, aliás, são regas de fundo, enquanto a democracia é forma. No que tange à criação das leis que governarão os governados e os governantes, estes devem ser legitimados pela soberania popular como pressuposto para evitar um governo de minoria ou de um déspota. Bonavides

---

<sup>178</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**, cit., p. 37.

<sup>179</sup> Id., p. 38.

<sup>180</sup> Id., p. 44 e 45.

acentua que a democracia direta “dissolve os privilégios e faz eficaz o princípio da igualdade. Só esse título já é suficiente para alçar-lhe a supremacia sobre qualquer outra forma de governo”<sup>181</sup>.

Para que a democracia direta possa ser efetivada é necessário, em primeiro lugar, que o povo detenha instrumentos de controle popular e meios de decidir, diretamente, as questões de superior interesse público. Nessa esteira, Paulo Bonavides apresenta o primeiro contorno de uma democracia direta. Para ele, os atos de administração do interesse público superior — deduzimos que são, em primeiro plano, os direitos sociais — devem obtemperar a sanção do povo dirigente. A primeira consequência dessa fórmula é que o sistema representativo afigura-se como instrumento subsidiário, uma vez que as principais questões são decididas diretamente pelo povo. Uma segunda consequência é que o parlamento se sujeitará ao controle popular, revelando o mandato como o tipo imperativo, de forma que o transgressor infiel seja destituído.

Com efeito, esses mecanismos iniciais conferem ao povo o controle sobre as decisões políticas de maior repercussão e complexidade, próprio de uma sociedade pluralista. O povo-ficção das ordenações representativas cede lugar ao povo-realidade, forjando a democracia direta<sup>182</sup>. Assim, a dualidade governantes-governados passa a ser uma unidade política, onde todos governam e são governados por todos.

Em relação ao parlamento, este não perderá importância, visto que as decisões políticas de maior repercussão, avalizadas diretamente pelo povo, são tomadas de legitimidade, enquanto o parlamento se efetiva como verdadeira Casa do Povo, onde tem presença e ingresso soberano. Tem-se a certeza de que os atos do parlamento, de maior importância social, serão examinados pelo povo, que os aprovará ou revogará. É evidente que, nessa linha de raciocínio, o parlamento passa a vigorar como instrumento subsidiário ou complementar da vontade popular. Adere-se, dessa forma, ao pensamento de Rousseau, no contrato social, no que tange à representação política.

---

<sup>181</sup> BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**, cit., p. 22.

<sup>182</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**, cit., p. 355.

Com efeito, a democracia de Rousseau corresponde à democracia direta, que o povo exerce soberanamente a fim de criar a vontade geral e também como pressuposto da liberdade e da igualdade. Rousseau opina nos seguintes termos: (i) em relação à liberdade<sup>183</sup>: “Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, se unindo a todos, obedeça apenas, portanto, a si mesmo, e permaneça tão livre quanto antes”; (ii) em relação à igualdade, “a alienação total de cada associado com todos os seus direitos a toda a comunidade, pois, em primeiro lugar, cada um se doando inteiramente, a condição é igual para todos, e, sendo assim, ninguém tem o interesse de torná-la onerosa demais”. Nesse sentido, a vontade geral, capitulada pela liberdade e igualdade, é a lei, que deverá submeter a todos. Mas quem a fará? Rousseau é enfático: “O povo submetido às leis deve ser o autor destas”<sup>184</sup>. A lei é, portanto, resultado de uma decisão política, cuja força cogente terá legitimidade se for fruto da soberania popular.

Sendo, portanto, o Estado de Direito submetido ao império da lei, e sendo esta resultado da vontade da vontade popular, a democracia direta é corolário de um sistema político que legitima as decisões referentes aos interesses públicos e exerce, ao mesmo tempo, o controle das faculdades governativas.

A criação de instrumentos materialmente conformados com o princípio da democracia direta é um segundo meio de impedir a contaminação da vontade popular. Paulo Bonavides faz especial referência ao plebiscito, ao *referendum* e à iniciativa popular, que devem ser utilizados quando se tratar de matérias vinculadas ao interesse da soberania popular<sup>185</sup>. Dessa forma, anote-se que o interesse público – antes dizíamos que este consistiria nos direitos sociais — maior também se refere àquelas matérias constitucionais de interesse da soberania popular. Ampliam-se, assim, os assuntos que devem ser tratados diretamente pelo povo. Claro está que Paulo Bonavides não desconsidera o tamanho dos Estados, tampouco a exigência de estabelecer instrumento de participação popular num contingente enorme de indivíduos.

---

<sup>183</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. Op. cit., p. 27.

<sup>184</sup> Id., p. 49.

<sup>185</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**, cit., p. 361.

Mas isso não é obstáculo para a participação direta do povo na formação da vontade estatal. Em primeiríssimo lugar há de se considerar que a democracia é um direito de quarta geração pertencente ao gênero humano, um valor universal. E o é porque impõe aos Estados uma conduta obrigatória, de forma a impedir regimes autoritários ou autocráticos, uma vez que estes são incompatíveis com a dignidade da pessoa humana.

A democracia protege o gênero humano e a qualidade, inalienável e indisponível, de dignidade. Então, a democracia é um direito fundamental.

Paulo Bonavides percorre as gerações de direito para assegurar que a democracia é um direito de quarta geração, porém desenvolve outro grau de evolução: Estado de Direito de primeira dimensão, Estado de Direito de segunda dimensão e Estado de Direito de terceira dimensão.

O Estado de Direito de primeira dimensão é o Estado burguês, voltado para os direitos de primeira geração, no qual imperava a democracia indireta. Predominava um direito legalista e formalista, dissociado da realidade e dos conflitos sociais reais. O triunfo liberal não logrou avanços significativos quanto à legitimidade das decisões que envolviam os interesses públicos.

O Estado de Direito de segunda dimensão significou a reconciliação da sociedade com o Estado<sup>186</sup>. A garantia dos direitos fundamentais não se limitou a direitos públicos subjetivos, mas fez com que o legislador normatizasse positivamente em favor das liberdades e não mais apenas no sentido negativo, que constituía um Estado absenteísta, conforme a índole do Estado burguês. Significa esse segundo Estado que a liberdade passa do aspecto formal para o material; que há possibilidade de participação política; que o Estado, de guardião, torna-se prestador de serviços, intervindo em favor dos mais fracos. Revela-se, enfim, que a democracia decantada não serve mais para a supremacia de uma classe apenas.

---

<sup>186</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**, cit., p. 366.

O Estado de Direito de terceira geração concretiza a liberdade na realidade social. No mesmo passo, a democracia se substanciou com o primado dos direitos fundamentais<sup>187</sup>.

Por fim, Bonavides, vê que o futuro da norma pertence ao povo, que, pela democracia direta, estabelece legitimamente a ação do Estado em prol de todos. Para isso, “hermenêutica e legitimidade, só num sistema de democracia direta, onde o povo, em última instância, seja constituído sujeito efetivo de todos os poderes decisórios de controle supremo”<sup>188</sup>.

Nessa perspectiva, a democracia direta tem dois componentes: um jurídico e outro político. Nas palavras finais de Paulo Bonavides, o componente jurídico é o princípio democrático erigido à categoria de direito fundamental – hoje na doutrina, amanhã prática —, e o componente político é o controle final e supremo do povo em todas as manifestações de exercício de poder. Em suma, o terceiro Estado que se avulta é o Estado Social da democracia direta, em que esta se concebe, no mesmo passo, como direito fundamental de quarta geração<sup>189</sup>.

Portanto, a democracia funda-se na soberania popular. O povo, criador e destinatário das normas, poderá, concretamente, exercer os direitos civis e políticos e também os direitos econômicos, sociais e culturais, visando atingir a plenitude da dignidade humana. As normas instituidoras de direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais representam, em nível transestatal, o corolário da democracia. Evidencia-se, portanto, que a democracia não pode ser concebida como sistema político, mas como direito que garante direitos fundamentais, reconhecidos universalmente.

Nossa intenção aqui foi mostrar que a democracia é um direito. Esse também é o sentido oferecido por Robert Dahl, razão pela qual iniciaremos o terceiro item partindo dessa premissa.

---

<sup>187</sup> Id., p. 369.

<sup>188</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**, cit., p. 364.

<sup>189</sup> Id., p. 371.

### 2.7.4 Poliarquia e democracia

A democracia é um direito, segundo Robert A. Dahl<sup>190</sup>, para quem ela se desenvolve em uma sociedade marcada pelo pluralismo<sup>191</sup>.

Contudo, Dahl discute a democracia com base em critérios. Ver-se-á que para cada questão ele apresenta um rol de critérios, sem os quais se torna incompleto o processo democrático. De início Dahl considera democracia a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais”<sup>192</sup>. Os cidadãos (i) formulam e (ii) expressam suas preferências, (iii) preferências estas consideradas igualmente na conduta do governo, sem discriminação de conteúdo ou fonte de preferência. As três oportunidades de participação dos cidadãos nos assuntos do governo se valem de oito garantias institucionais<sup>193</sup>. Entrelaçaremos as oportunidades da responsividade com as instituições por ele mencionadas. As três oportunidades e as oito garantias constitucionais podem ser relacionadas em termos de antecedentes e conseqüentes:

1) liberdade de formar e aderir a organizações. Em conseqüência, *se formulam e expressam preferências, sendo estas consideradas na conduta do governo;*

2) liberdade de expressão. Em conseqüência, *se formulam e expressam preferências, sendo estas consideradas na conduta do governo;*

---

<sup>190</sup> DAHL, Robert A. **Um prefácio à democracia econômica**. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1990. p. 55.

<sup>191</sup> Fernando Limongi, no prefácio à obra **Poliarquia**, de Robert A. Dahl (p. 19), afirma: “Na visão de Dahl, o pluralismo societal seria um dos principais determinantes da sorte da democracia. Em sociedades plurais, nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer dos recursos de poder, isto é, nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais. Pelo contrário. O resultado seria a neutralização recíproca dos grupos em conflito. Em outras palavras, Dahl e a escola pluralista a que ele se filia creditam a preservação da liberdade política à sobrevivência e à contraposição de inúmeros poderes sociais independentes. As chances da democracia, portanto, dependeriam do grau de pluralismo da sociedade”.

<sup>192</sup> DAHL, Robert A. **Poliarquia**, cit., p. 25.

<sup>193</sup> Id., p. 27.

- 3) direito de voto. Em conseqüência, se *formulam e expressam preferências, sendo estas consideradas na conduta do governo;*
- 4) direitos dos líderes políticos a disputar apoio e votos. Em conseqüência, se *formulam preferências, sendo estas consideradas na conduta do governo;*
- 5) fontes alternativas de informação. Em conseqüência, se *formulam e expressam preferências, sendo estas preferências consideradas na conduta do governo;*
- 6) elegibilidade para cargos políticos. Em conseqüência, se *expressam preferências, sendo estas consideradas na conduta do governo;*
- 7) eleições livres e idôneas. Em conseqüência, se *expressam preferências, sendo estas consideradas na conduta do governo;*
- 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. Em conseqüência, *suas preferências são consideradas na conduta do governo.*

As três oportunidades de participação e as oito instituições necessárias criam condições para duas dimensões da democratização: *contestação pública e direito de participação*. Em síntese, *a contestação pública é a possibilidade de oposição e de competições políticas, e o direito de participação é a qualidade do sufrágio universal*. Essas duas dimensões (é claro que existem outras, como o próprio Dahl afirma) podem explicar a transição de regimes não democráticos para regimes democráticos. Dahl estabelece então quatro tipos de regimes: hegemonias fechadas, oligarquias competitivas, hegemonias inclusivas e poliarquias.

Se, num regime de hegemonia fechada, permite-se maior contestação pública, há uma liberalização do regime, dirigindo-se-o ao regime de oligarquia competitiva. Se, no entanto, há maior participação, o regime se desloca para uma hegemonia inclusiva. No caso de haver maior liberalização do regime com contestação pública e direito a participação, tem-se, então, a poliarquia. Dahl assevera que não é possível um sistema plenamente democrático, daí a razão de utilizar a expressão “poliarquia”. Segundo Dahl, as poliarquias “podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas

incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”<sup>194</sup>.

Em termos de transição de regimes, temos as hegemonias e as oligarquias, na medida em que a contestação pública e a participação se ampliam, transformando-se em quase-poliarquias. Estas, que ampliam a contestação e a participação, rumam à poliarquia. E esta, da mesma forma, ruma à democratização do regime. Assim, a democracia é a poliarquia plena.

Qual a importância, então, da poliarquia para o entendimento da transição de regimes hegemônicos para regimes mais abertos ou democráticos? Dahl estabelece seis resultados significativos<sup>195</sup>:

1) Inicialmente a conquista das liberdades clássicas é ponto importante de transição. A possibilidade de contestação ou oposição sem perseguição, a formação de partidos políticos, ou seja, a liberdade de associação, ler e ouvir opiniões alternativas, disputas eleitorais, aceitando os resultados pacificamente, são importantes para a democracia.

2) A ampliação do sufrágio possibilita a incorporação nas disputas eleitorais de segmentos e classes sociais antes excluídas na formação do poder político. A inclusão de trabalhadores, mulheres, negros e analfabetos no processo eleitoral aumenta a inserção de grupos antes marginalizados, possibilitando competições mais acirradas e transformando a feição do próprio poder, em especial no parlamento, quando se tratar de uma democracia representativa — embora o parlamento jamais reflita o pluralismo de uma sociedade. Mas as inclusões acarretam a transição de hegemonias fechadas para hegemonias inclusivas ou até oligarquias competitivas.

3) À medida que a contestação e a participação se ampliam, ampliam-se também novos atores sociais, ideologias, partidos políticos, isto é, há mais inclusão. Obrigam-se os políticos a procurar os eleitores, aproximando-se deles. Quando isso acontece, velhos

---

<sup>194</sup> DAHL, Robert A. **Poliarquia**, cit., p. 31.

<sup>195</sup> DAHL, Robert A. **Poliarquia**, cit., p. 42-50.

sistemas se dissipam e são substituídos por novos, especialmente os partidários. Dahl explica que, quando um regime de partido único ou de hegemonia fechada é substituído por uma poliarquia, rapidamente surgem vários partidos políticos, obrigando os líderes políticos a se desfazerem de suas antigas e conservadoras relações sociais e abrir-se para novas classes sociais, por exemplo, a classe média no início do século XX. Os partidos políticos são os que mais se transformam com essa nova realidade, pois se obrigam a penetrar em áreas urbanas e rurais, provocando mudanças maiores na vida política. Isso é a intensificação da competição e a ampliação da participação.

4) A competição e a ampliação da participação criam a oportunidade de expressar preferências políticas variadas. Intensificam a pluralidade, e isso é fator de transição de regimes hegemônicos para as poliarquias.

5) Nos regimes poliárquicos a possibilidade de repressão e coerção é quase nula, porque os governos não possuem condições de reprimir as manifestações de contestação e participação. Já nos regimes hegemônicos o risco de isso ocorrer é significativo. Dahl esclarece que, em regimes hegemônicos, fatores socioeconômicos no nível de desenvolvimento das políticas governamentais pouco influenciam as características de seus sistemas socioeconômicos e de suas tradições, sendo possível que o caráter do regime tenha pouco efeito na maioria das políticas governamentais.

6) Determinados tipos de regime com o tempo influenciam crenças<sup>196</sup> (conhecimento), atitudes, culturas e personalidades. Isso também ocorre quando se transpõem regimes hegemônicos para as poliarquias.

Em suma: as condições de contestação e de participação resultarão, inevitavelmente, na transição de regimes hegemônicos para poliarquias, antepasso da democracia. Portanto, a democracia é a poliarquia plena.

É necessário esclarecer, neste compasso: examinamos o tema “poliarquia” a fim de introduzir as premissas sobre as quais Dahl descreve sobre a democracia. Evidentemente, a

---

<sup>196</sup> As crenças, diz Dahl, “guiam a ação não só porque influenciam ou dão corpo aos valores e metas mais distantes de alguém – sua salvação religiosa, por exemplo, sua segurança na velhice, ou a independência de seu país – mas porque as crenças estruturam nossos pressupostos sobre a realidade, sobre o caráter do passado e do presente, nossas expectativas sobre o futuro, nossa compreensão dos ‘comos’ e ‘porquês’ da ação: em suma, nosso ‘conhecimento’” (DAHL, Roberto. **Poliarquia**, cit., p. 128).

poliarquia não se esgota nas linhas anteriores, mas consideramos inevitável escrever sobre ela como introdutório para perquirir os caminhos apontados por Dahl em sua democracia. Desde já se vê que esse autor considera a democracia um procedimento.

De início a democracia necessita de uma Constituição. Esta reflete decisões fundamentais para a formação de um Estado. Toda associação necessita de um estatuto, que por sua vez pressupõe e existência de critérios para garantir um processo democrático. Isso quer dizer que a democracia é o único critério aceitável para formar uma associação. Dela derivarão outros critérios axiomáticos. A associação, então, deverá deliberar, discutir e depois tomar as decisões políticas. Tais requisitos são válidos também para a formação do Estado, cuja característica predominante é o uso da força. Dahl conclui que o Estado é “um tipo muito especial de associação que se distingue pelo tanto que pode garantir a obediência às regras às quais reivindica jurisdição, por seus meios superiores de coerção”<sup>197</sup>.

Transcrevemos inicialmente o conceito de Dahl dá sobre Estado para inferir, a seguir, os critérios que o antecedem. Os cinco critérios, já mencionados anteriormente, para a existência de um processo democrático são<sup>198</sup>: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle de programa de planejamento e inclusão dos adultos.

A participação efetiva oportuniza igualmente aos membros conhecer todas as opiniões sobre as quais recairão as decisões políticas; a igualdade de voto significa que todos os votos têm o mesmo valor; o entendimento esclarecido significa que todos, igualmente, podem conhecer políticas alternativas e suas conseqüências; o controle do programa de planejamento oferece a todos os membros o poder de decidir sobre as questões suscitadas no planejamento e, finalmente, é necessária a inclusão de todos os adultos aptos a exercer a cidadania, de maneira a impedir critérios censitários. A justificação apresentada por Dahl para a escolha desses critérios é que eles preenchem as exigências de igualdade, fundamento determinante do processo democrático.

---

<sup>197</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**, cit., p. 53.

<sup>198</sup> Id., p. 49. Esses critérios foram transcritos na nota de rodapé n. 45.

Assim um Estado constituído, isto é, a criação de uma Constituição em um Estado construído a partir desses critérios, legitima-o e autoriza-o a usar a força de sua jurisdição. O uso da força para garantir obediência às regras ocorre em um ambiente democraticamente estruturado sobre um processo inclusivo e igualitário. Quer dizer: o uso da força pelo Estado será aceitável na medida de um governo legítimo, embora muitos governos não democráticos também lancem mão desse recurso para proteger seus cidadãos, os interesses nacionais e a soberania. Observem-se, por exemplo, os regimes autocráticos que antecederam a Segunda Guerra Mundial e os que se instalaram na América Latina, cujos resultados são de conhecimento geral. A estes falta essa dimensão legítima que autoriza o uso da força contra o povo.

Diante dos fatos, a democracia se apresenta, talvez, como o único regime político que poderá afastar governos hegemônicos fechados. Dahl apresenta dez conseqüências desejáveis da democracia<sup>199</sup>:

1) A democracia ajuda a evitar governos tirânicos, cruéis e corruptos. Esses regimes, movidos por ideologias, nacionalismo, religiosidade, interesses pessoais ou de classe, perpetraram ações com enormes sacrifícios humanos. Mesmo se tratando de governos populares, a possibilidade de uma “ditadura da maioria” pode excluir uma minoria da participação do governo, o que é contraditório. A inclusão de todos é condição essencial da democracia. Tal contradição poderá ser resolvida pela inclusão e pelo respeito cada vez maior aos direitos humanos universalmente aceitos por todos os governos.

2) A democracia garante a seus cidadãos direitos fundamentais que os governos não democráticos não garantem e não podem garantir. A democracia, portanto, integra um sistema de direitos, portanto é um direito.

3) A democracia garante uma liberdade pessoal mais ampla que outros regimes político. Garante sobretudo a liberdade de expressão, que contribui para o desenvolvimento integral da pessoa. Não se restringe às manifestações de cunho político, expandindo-se para outras esferas de atividade: igreja, sindicatos, empresas, bairro, ou seja, o espaço público e o privado.

---

<sup>199</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**, cit., p. 58-74.

4) A democracia ajuda a proteger os interesses individuais, desde que o sistema garanta a participação do cidadão. Mesmo que os interesses de determinado indivíduo não sejam atendidos pelo governante, a democracia garante minimamente a possibilidade de inclusão. Naturalmente nem todos os desejos serão satisfeitos pelos governos, entretanto a não democracia é a garantia de que os desejos individuais poderão sofrer prejuízos.

5) Apenas um governo democrático poderá proporcionar a oportunidade máxima para as pessoas exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, de viver sob as suas próprias leis. É a busca do consenso por meio das leis. Obviamente o consenso é algo difícil de atingir, mas um procedimento normativo que garanta a oportunidade de expor as opiniões, discutir e deliberar poderá gerar um consenso mínimo, ou pelo menos que a lei seja resultado de uma vontade da maioria.

6) A democracia proporciona a oportunidade máxima para exercer a responsabilidade moral. Na medida em que o indivíduo participa das decisões de governo, está ele moralmente autorizado a exercer um controle sobre as ações do governo. A ausência da democracia limita-o nesse sentido, pois o exclui do processo de formação da vontade estatal.

7) A democracia promove o desenvolvimento humano pleno, possibilitando que as pessoas discutam e protejam seus interesses comuns. Dahl afirma que as características desejáveis que as pessoas podem promover coletivamente são a honestidade, a justiça, a coragem e o amor.

8) A democracia promove um grau relativamente elevado de igualdade política. Esta afasta o que Dahl classifica de tutela política. Ou seja, os defensores da tutela alegam que os assuntos de Estado devem ser tratados por especialistas ou pessoas rigorosamente preparadas para o exercício do governo. Disso decorre uma oposição à democracia. A competência para governar pertence aos cidadãos, pois todos estão suficientemente preparados para participar do processo democrático de um Estado. Uma norma importante é a inclusão de pessoas no processo decisório, onde cada uma delas podendo defender seus interesses. A exclusão de pessoas ou grupos impede, pelo menos, a possibilidade de discutir e deliberar sobre questões abrangentes. Evidentemente se devem compreender as assertivas no contexto antes apresentado: o acesso a informações alternativas, por exemplo, possibilita maior grau de esclarecimento.

9) A democracia é a garantia da paz. Os governos democráticos não resolvem seus conflitos por meio da guerra. Haverá guerras entre países não democráticos e democráticos contra países não democráticos. Mas entre países democráticos a possibilidade de conflito é menor, uma vez que estão habituados a exercitar a arte da conciliação.

10) Os países democráticos tendem a ser mais prósperos. Possuem regras mais claras e respeitadas, o que possibilita o desenvolvimento de uma economia de mercado e proporciona igualdade de oportunidades. Os tribunais são independentes, a propriedade privada é assegurada, os contratos são respeitados, a intervenção arbitrária do governo é menos provável. Porém, Dahl não deixa de admitir que “a economia de mercado gera desigualdade política, por isso também pode reduzir as perspectivas de atingir a plena igualdade política entre os cidadãos de um país democrático”<sup>200</sup>.

Para que um governo seja democrático é necessário existirem instituições políticas, especialmente na democracia em alta escala. A transição de um governo não democrático para um democrático se faz por meio de arranjos iniciais que depois se tornam práticas comuns, produzindo as instituições.

Dahl vê seis exigências institucionais para a democracia de alta escala<sup>201</sup>, levando em conta o tamanho dos países:

1) Representantes eleitos pelos cidadãos, com possibilidade de substituição periodicamente em eleições subsequentes, o que proporciona certo controle.

2) As eleições devem ser livres, justas e frequentes, ou seja, cada cidadão poderá fazer suas escolhas sem medo de repressão. Todos os votos terão igual valor e as eleições serão realizadas com frequência (a cada cinco anos no máximo). Dessa forma, os cidadãos exercem um controle verdadeiro sobre os eleitos.

3) Liberdade de expressão, como forma de adquirir a competência cívica para expressar seu ponto de vista, discutir e deliberar, ler e escutar especialistas e candidatos, enfim, aprender de todas as maneiras para poder expressar-se livremente por meio do voto.

---

<sup>200</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**, cit., p. 73.

4) Acesso a informações alternativas, especialmente aquelas que não estejam sob o controle do governo, com o propósito de manter-se esclarecido.

5) Uma democracia de grande escala depende de associações autônomas para que um grupo possa obter vantagens em relação a outros grupos, porém sob regras competitivas. Isso produzirá disputas e concorrência, por exemplo, entre partidos políticos, implicando discussões e deliberações e produzindo esclarecimentos.

6) O elemento mais importante é a cidadania inclusiva: “O corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todos as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção dos que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si”<sup>202</sup>.

Pelo exposto se pode inferir que Dahl, por meio de suas obras, tem a capacidade de apresentar de forma clara, direta e simples problemas teóricos fundamentais. No entanto, no final da obra **Sobre a democracia**, apresenta-se cético quanto ao futuro desta. E indaga:

[...] Ela está destinada a ser mais uma vez substituída por sistemas não-democráticos, talvez aparecendo em alguma versão do século XXI da tutela das elites burocráticas e políticas? Ou, quem sabe, ela continuaria sua expansão global? Ou, em mais uma transformação, o que hoje é chamado “democracia” poderá adquirir uma amplitude maior, com menor profundidade – estendendo-se a muitos outros países, ao mesmo tempo em que suas características enfraquecem?<sup>203</sup>.

E afirma mais adiante: “[...] mais cedo ou mais tarde (provavelmente mais cedo) os países recentemente democratizados ou ainda em fase de transição para a democracia enfrentarão problemas como os que estão à espera das democracias mais antigas”<sup>204</sup>.

Dahl apresenta quatro dificuldades para o desenvolvimento da democracia:

1) A ordem econômica: a contradição entre a economia de mercado e a democracia poderá produzir governos capitalistas despóticos, com duas conseqüências: a primeira é a desigualdade da propriedade privada, que conduzirá à segunda conseqüência: a violação da igualdade política.

---

<sup>201</sup> Id., p. 99-113.

<sup>202</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**, cit., p. 92.

<sup>203</sup> Id., p. 199.

<sup>204</sup> Id., p. 200.

2) A internacionalização: as decisões internacionais são tomadas pela elite política e burocrática, sem qualquer possibilidade de controle por parte do cidadão, de maneira a dificultar a responsabilização política das elites.

3) A diversidade cultural: no século XX, no mesmo compasso em que movimentos de minorias conquistaram espaço e respeito sociais, graças ao desenvolvimento da democracia, populações migraram para países desenvolvidos para fugir da pobreza, da fome e da violência. Esses movimentos levaram os países desenvolvidos a perceber que suas fronteiras são expugnáveis. Decorre que aumentou o policiamento nas fronteiras. No entanto, a entrada dessas populações nos Estados promoveu uma diversidade cultural acentuada. A convivência da diversidade dependerá, sobretudo, de uma cultura capaz de elaborar os arranjos necessários.

4) Educação cívica: para a compreensão da democracia é necessário que a população seja esclarecida, e isso ocorrerá pela educação. Os países desenvolvidos democraticamente investem mais na educação formal e na alfabetização, o que proporciona a possibilidade de um entendimento esclarecido. Além disso, os partidos políticos têm seus programas conhecidos pelos eleitores, sendo fonte de informações adequadas. Os cidadãos participam, também, de organizações e associações que defendem seus interesses individuais e coletivos, o que potencializa o entendimento esclarecido. Dessa forma, cidadãos, especialistas e líderes aprendem com os erros e visualizam as necessárias soluções, de maneira a modificar as política públicas. As transformações são paulatinas e seguras, mas com o tempo produzirão mudanças profundas. Esses fatores colaboram para o desenvolvimento de uma educação cívica.

Dahl parte da poliarquia como sistema próximo ao da democracia, mas diferente dela. Aponta os procedimentos por meio dos quais um Estado pode ser considerado mais ou menos democrático. Percebe-se na obra de Robert Dahl que a democracia é um sistema de procedimento, um conjunto de critérios arranjados numa Constituição que, de acordo com a disposição de uma maioria, discute e decide as prioridades de um Estado. Essas premissas não diferem muito das de Norberto Bobbio, que, como já salientado considera a democracia um conjunto de regras do jogo político.

### 2.7.5 A democracia procedimental

Bobbio declara enfaticamente que a democracia se caracteriza pelas regras de procedimento do jogo.

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente<sup>205</sup>.

É insistente nessa premissa:

Já tive a oportunidade de dizer, e não me canso de repetir, que quem não se deu conta de que por sistema democrático entende-se hoje preliminarmente um conjunto de regras procedimentais, das quais a regra da maioria é a principal mas não a única, não compreendeu nada e continua a não compreender nada a respeito de democracia<sup>206</sup> (...) Uma vez aceita esta definição, as regras do processo de que falei – que suscitaram diversas objeções e também algumas reações de desgosto – dela derivam como uma consequência necessária. Não vejo como possa ser de outro modo. A função das regras é a de permitir que se estabeleça, antecipadamente, o que se deverá entender por vontade coletiva<sup>207</sup>.

Quais seriam as regras? Devido às ambigüidades da democracia, Bobbio lhe dá um significado preponderante<sup>208</sup>, cujas regras de cima para baixo são as seguintes<sup>209</sup>: a) todos os cidadãos maiores, sem qualquer tipo de discriminação, devem gozar dos direitos políticos; b) o voto deve ser igual; c) deve haver liberdade de expressão da vontade política pelo voto; d) possibilidade de escolhas entre as diversas alternativas; e) vigência do princípio da superioridade numérica, levando em conta os sistemas políticos de maioria ou

<sup>205</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, cit., p. 30.

<sup>206</sup> Id., p. 77.

<sup>207</sup> BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?** Debate sobre uma alternativa. Trad. Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 80.

<sup>208</sup> Id., p. 55.

<sup>209</sup> BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?**, cit., p. 56.

de proporcionalidade, f) mecanismos de tutela dos direitos da minoria. A elas se acoplam<sup>210</sup>:

1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto por membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro e segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe do estado (tal como acontece nas repúblicas); (...) 9) o órgão do governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo.

Por meio das regras de procedimento é que se decide quais as leis que vinculam a todos numa sociedade. Tais regras legitimam a tomada de decisão e sua aplicação coercitiva. O problema é que vivemos em uma sociedade complexa e pluralista. Por ser complexa é pluralista, e o inverso também é verdadeiro.

A sociedade real, que nasce da democracia, é a sociedade pluralista. Ao contrário do que se imaginava na filosofia moderna — pela qual o indivíduo, exercendo a soberania diretamente, sem corpos intermediários, romperia com as sociedades medievais corporativas e com o Estado de estamentos —, a democracia dos Estados fez com que os sujeitos políticos relevantes fossem os grupos, as grandes organizações, sindicatos, partidos políticos e menos o indivíduo<sup>211</sup>.

Para que, então, as regras sejam feitas e aceitas pela maioria, faz-se necessário identificar o Estado Liberal com a democracia pluralista. O que os torna cúmplices é o fato de ambas serem alternativas ao governo autocrático: a) a democracia parte da proposta de que a forma de substituir um governo autocrático, isto é, o poder que parte do alto, é fazer com que o poder venha de baixo, das bases; e b) o pluralismo parte da premissa de que a alternativa ao governo monocrático é a distribuição do poder. Não são contraditórios, mas complementares, convergentes<sup>212</sup>. Bobbio reconhece que o pluralismo poderá formar pequenas oligarquias, mas compreende, da mesma forma que Dahl, que por meio da democratização da sociedade civil, ou seja, na medida em que os indivíduos estejam dispostos a participar com qualidade do processo de decisão, as oligarquias tendem a se

<sup>210</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**, cit., p. 327.

<sup>211</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, cit., p. 35.

<sup>212</sup> Id., p. 72.

tornar menores, fazendo com que o poder não seja apenas distribuído, mas controlado<sup>213</sup>. Bobbio atribui à democracia representativa a persistência das oligarquias.

À evidência, seria possível um Estado democrático numa sociedade não democrática? A resposta à questão formulada por Bobbio é respondida com o advérbio “onde”<sup>214</sup>, no sentido de espaço: nas escolas, nas fábricas, nas famílias. Essa é a medida para se verificar se aumentaram os direitos de decisão:

Hoje, quem deseja ter um indicador do desenvolvimento democrático de um país deve considerar não mais o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito do voto<sup>215</sup>.

No entanto, a conquista do sufrágio universal é indicativo necessário do grau de democracia, em consequência da concessão do direito de liberdade, mas não o suficiente para efetivar o controle social do poder.

Mas seria positiva uma sociedade totalmente politizada, como as sociedades dos antigos? Não se sabe ao certo se a politização da sociedade pode interromper ou encorajar a democracia, pois o excesso poderá tornar o indivíduo politicamente apático, conforme adverte Bobbio. Porém, a apatia política é uma característica das sociedades atuais, a não ser quando algum acontecimento venha a despertar os cidadãos. Em geral, as pessoas preferem dedicar “horas de distração para comentar as partidas de futebol do domingo ou lêem, e continuaram a ler, gibis e fotonovelas em vez dos *Quaderni Piacentini*” (jornal italiano de esquerda influente nos anos setenta)<sup>216</sup>.

Mas o que de fato uma sociedade pluralista produz, a partir das regras do jogo democrático, é o consenso da maioria, o que implica a existência da minoria que dissente. Consenso da maioria significa que a democracia é real na medida em que tem relação com o dissenso. O contrário seria uma ditadura da maioria, e impediria que a minoria viesse a ser maioria, o que, certamente, é a negação da democracia.

---

<sup>213</sup> Id., p. 73.

<sup>214</sup> Id., p. 68.

<sup>215</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**, cit., p. 157.

<sup>216</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, cit., p. 87.

Tais regras de procedimento devem ser expressas em uma Constituição na qual, também, são inseridos os direitos fundamentais. É certo que o Estado democrático nasce juntamente com o Estado liberal. Historicamente, foi o que rompeu com os regimes autocráticos.

Contudo, a democracia no Estado Liberal não se conforma com a democracia dos antigos. Basicamente, a democracia dos antigos é a democracia direta, e a dos modernos, a representativa. Rousseau contestara a idéia de representatividade ao afirmar que a soberania não poderia ser representada:

Os deputados do povo não são, portanto, nem podem ser seus representantes, são tão-somente seus comissários, nada podem concluir em definitivo. Toda lei que o povo em pessoa não ratificou, é nula; não, absolutamente, uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas engana-se grandemente; só o é durante as eleições do parlamento: assim que são eleitos, é escravo; nada é<sup>217</sup>.

No entanto, os Estados se tornaram cada vez maiores, mais populosos e complexos. Por essa razão, pensa-se que a única forma de democracia é a representativa, não havendo alternativa a ela. É evidente, por outro lado, que a democracia direta praticada pelos antigos é inexecutável nos tempos atuais: a uma porque os Estados são enormes e populosos; a duas porque a politização integral eliminaria a esfera individual e privada do homem, sendo absorvida pela esfera pública. O homem de Atenas era preocupado com as coisas públicas, uma vez que a esfera civil ou privada tinha menor importância.

No Estado Liberal Moderno as coisas caminharam inversamente. No anseio de romper com o antigo regime, foram criados métodos estatais fundados em bases privatísticas, sobretudo pela idéia de liberdade individual diante do Estado. A liberdade no Estado Liberal se consubstancia no exercício dos direitos civis e políticos, garantidos pelo regime democrático. Quer dizer:

[...] a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc., fosse a democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo povo reunido em assembléia, mas a um corpo restrito de

---

<sup>217</sup> ROSSEAU, Jean-Jacques. Op. cit., p. 101.

representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos os direitos políticos<sup>218</sup>.

Fato é que a democracia representativa consolidou o Estado Liberal, mas não sem paradoxos. Bobbio sugere cinco paradoxos da democracia representativa<sup>219</sup>: 1) a democracia representativa, em condições objetivas, sempre pede mais participação; 2) uma vez que numa democracia há o alargamento da inclusão de massas humanas, ela obriga o Estado a aumentar a prestação de serviços, o que revela o crescimento burocrático do Estado; 3) em razão da complexidade dos problemas se exigem soluções técnicas que devem ser confiadas a especialistas, de forma a criar um aparelho estatal tecnocrata; 4) o aumento da indústria cultural e da indústria política, por meio do qual (i) o indivíduo deixa de lado a autonomia e passa a agir como massa de manobra, donde suprime e reprime o senso de responsabilidade individual, e, (ii) devido ao alargamento das bases do poder, a soberania popular se dissipa, não influenciando decisivamente a formação das decisões políticas; e 5) o controle do poder político pelo poder econômico<sup>220</sup>.

Tais paradoxos enunciam que a democracia representativa do Estado Liberal cria uma miragem em termos de participação popular nas decisões governamentais.

Na verdade, a democracia subverte tal ordem de coisas ao exigir modelos alternativos de participação direta da soberania popular. Para Bobbio a democracia consiste em regras de procedimento, as quais foram anunciadas anteriormente. No entanto, tais regras criam paradoxos que acabam por excluir o povo das decisões fundamentais do Estado e, se há participação, esta não é efetiva nem decisiva.

O modelo de democracia representativa apresenta três formas: a) representação delegativa, b) representação fiduciária e c) representação reflexa. A primeira forma se aproxima dos contratos privados, nos quais o representante executa a vontade do mandante, podendo o primeiro revogar a qualquer tempo a representação. É um mandato imperativo, rejeitado pelas Constituições modernas. A segunda forma baseia-se na confiança entre o mandante e o mandatário, gozando o segundo de autonomia para interpretar os desejos e interesses de seus representados, exercendo um mandato

<sup>218</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**, cit., p. 323.

<sup>219</sup> BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?**, cit., p. 58-62.

politicamente irresponsável, ou seja, sem prestar contas de seu mandato ou de suas decisões e convicções, mesmo que contrariem o elo de confiança inicialmente comprometida, portanto o mandato não é revogável. A terceira forma pretende que o organismo representativo reproduza o corpo político. Isso é praticamente impossível, porque segmentos da sociedade não organizados ou excluídos do processo não se fazem representar por falta de condições objetivas.

As fórmulas de representação são implementadas nas democracias liberais sob os auspícios de que não é possível a democracia direta em razão da extensão territorial e do contingente populacional. Mas será isso verdade? Em parte sim, o que não significa que a única forma de democracia seja a representativa, tal qual concebida pelo Estado Liberal. É possível existirem duas seqüências de alargamento da participação popular, conduzindo a uma democracia direta: a primeira se refere à possibilidade de revogação dos mandatos políticos e à obrigatoriedade de *referendum* todas as vezes que surgirem questões fundamentais que digam respeito ao Estado e à sociedade. Aliás, coincide com o posicionamento do Bonavides. Nesse sentido, estar-se-ia estreitando a democracia representativa e, em conseqüência, alargando a participativa.

Observando as regras do jogo e o respeito a elas, constitui-se a legitimidade das decisões que vinculam a todos. Como regra precedente e fundamental está a liberdade de opinião e de associação, como corolário das regras democráticas. Aliás, para Bobbio o “bom governo” é aquele que se preocupa com o bem comum<sup>221</sup> e respeita as leis.

Assim sendo, a “ampla e segura participação da maior parte dos cidadãos, em forma direta e indireta, nas decisões que interessam a toda a coletividade”<sup>222</sup>, é o aspecto legitimador importante que torna todos responsáveis pelo processo político. Bobbio não deixa de considerar que a democracia direta é a ideal<sup>223</sup>, e que nunca desapareceu como verdadeiro paradigma<sup>224</sup>.

---

<sup>220</sup> BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?**, cit., p. 90.

<sup>221</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**, cit., p. 219.

<sup>222</sup> BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?**, cit., p. 55.

<sup>223</sup> Id., p. 58.

<sup>224</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**, cit., p. 154.

Para Bobbio, a “democracia pressupõe o livre desenvolvimento das faculdades humanas”<sup>225</sup>, que supõem a ação positiva dos indivíduos. A democracia, então, deve ser substancial, pois exige a reforma de estruturas econômicas e sociais como elementos fundamentais para o exercício integral dos direitos, sobretudo daqueles que elevam o respeito à condição humana.

Portanto, a realização da democracia substancialmente requer uma conjugação entre a democracia direta e a democracia procedimental, capaz de garantir eficazmente a liberdade nas sociedades complexas. Deve ser um meio libertário do homem e da sociedade, por isso as regras da democracia devem ser claras e visíveis. Afinal, quanto maior a visibilidade, mais desenvolvidas serão as instituições e o próprio processo decisório, o que resulta na eficácia das normas emanadas por esse processo. Por conseguinte, os direitos individuais, sobretudo a liberdade e o respeito aos direitos sociais, reveladores da igualdade, serão garantidos, pois ambos possuem estreito relacionamento. É isso o que Bobbio chama de reformas estruturais, que são o instrumento necessário para a libertação do homem e da sociedade.

---

<sup>225</sup> BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?**, cit., p. 62.

## Capítulo III

# A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS POLÍTICOS

### 3.1 Introdução

O ideário da Revolução Francesa consistia em expandir os direitos consagrados na Declaração de 1789, isto é, a universalização dos direitos dos homens. Todavia, como bem constata André de Carvalho Ramos, a positivação dos direitos em Constituições escritas, no século XIX, refreou o expansionismo desses direitos

[...] com a promulgação de Constituições de cada País. Assim, cabia ao Estado (por meio de sua Constituição) o reconhecimento e proteção de determinado direito. Ou seja, os direitos humanos eram locais e não universais, dependendo das leis internas de cada Estado<sup>226</sup>.

Ressalte-se, entretanto, que a positivação não foi o único obstáculo para a expansão dos direitos que se iniciaram a partir da Declaração de 1789. Embora no século XIX o formalismo racionalista contivesse a universalização dos direitos humanos, a questão obstacularizante centrava-se no conceito de soberania nacional. Tradicionalmente, o conceito de soberania ganhou aspectos absolutos, contrariando o escopo dos Estados Modernos que romperam com a lógica absolutista da organização medieval. Trocou-se uma pela outra; era necessário configurar uma nova ordem política que ao mesmo tempo garantisse a unidade interna e a defesa externa. Na Idade Moderna, com o aparecimento de grandes territórios, evidenciou-se a necessidade de uma ordem jurídica interna capaz de estabilizar, pacificamente, a relação governante/governado e, ao mesmo tempo, unir a nação contra interesses externos.

---

<sup>226</sup> RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 36.

Contudo, a crise do Estado Moderno e o desenvolvimento de sociedades pluralistas e democráticas, isto é, sociedades mais abertas, impulsionou as relações internacionais, tanto do ponto vista jurídico e econômico como cultural, político e ideológico.

O surgimento de organismos internacionais obrigou os Estados a reduzir a qualidade de soberania, porque esta não é maior que o direito, e a submeter-se a acordos que, afinal de contas, alterariam as normativas internas no sentido de realizar programas nacionais e, ao mesmo tempo, honrar os compromissos externos.

Para Flávia Piovesan, os primeiros marcos para a internacionalização dos direitos humanos foram o direito humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho<sup>227</sup>. Na medida em que os Estados se agregavam a esses organismos internacionais, produziam-se convenções que, ao receberem adesões, modificavam o conceito de soberania nacional. Assim formaram-se novas qualidades na soberania estatal, o que, ao mesmo tempo, criou uma interdependência entre os Estados contratantes, sem, contudo, desconfigurar a independência. Quando os direitos humanos ultrapassam as

---

<sup>227</sup> Para Flávia Piovesan: “Na definição de Thomas Buergenthal, o Direito Humanitário constitui o componente de direitos humanos da lei da guerra (*the human rights component of the law of war*). É o Direito que se aplica na hipótese de guerra, no intuito de fixar limites à atuação do Estado a assegurar a observância de direitos fundamentais. A proteção humanitária objetiva proteger, em caso de guerra, militares postos fora de combate (feridos, doentes, náufragos, prisioneiros) e populações civis. Ao se referir a situações de extrema gravidade, o Direito Humanitário ou o Direitos Internacional da Guerra impõe uma regulamentação jurídica do emprego da violência no âmbito internacional. Neste sentido, o Direito Humanitário foi a primeira expressão de que, no plano intencional, há limites à liberdade e à autonomia dos Estados, ainda que na hipótese de conflito armado. Também a Liga das Nações, por sua vez, veio a reforçar esta mesma concepção, apontando à necessidade de relativização da soberania dos Estados. Criada após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações tinha como finalidade promover a cooperação, paz e segurança internacional, condenando agressões externas contra a integridade territorial e independência política dos seus membros. A convenção da Liga das Nações, de 1920, continha previsões genéricas relativas aos direitos humanos, destacando-se as voltadas ao mandante *system of the League*, ao sistema das minorias aos parâmetros internacionais do direito do trabalho – pelo qual os Estados comprometiam-se a assegurar condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças. Estes dispositivos representavam um limite à concepção de soberania estatal absoluta, na medida em que a Convenção da Liga estabelecia sanções econômicas e militares a serem impostas pela comunidade internacional contra os Estados que violassem suas obrigações. Redefinia-se, deste modo, a noção de soberania absoluta do Estado, que passava a incorporar, em seu conceito, compromissos e obrigações de alcance internacional, no que diz respeito aos direitos humanos. Ao lado do Direito humanitário e da Liga das nações, a Organização Internacional do Trabalho (*International Labour Office*, agora denominado *International Labour Organization*) também contribuiu para o processo de internacionalização dos direitos humanos. Criada após a Primeira Guerra Mundial, a Organização Internacional do Trabalho tinha por finalidade promover padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar. Sessenta anos após a sua criação, essa Organização já contava com mais de uma centena de Convenções internacionais promulgadas, às quais Estados-partes passavam a aderir, comprometendo-se a assegurar um padrão justo e digno nas condições de trabalho” (PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, cit., p. 125-127).

fronteiras territoriais, inserem-se nas prerrogativas da sociedade internacional. Sua defesa ocorre independentemente das limitações territoriais impostas pelos Estados<sup>228</sup>.

Das três organizações mencionadas, evidencia-se que o destinatário das normas de proteção é o indivíduo. Daí que os direitos fundamentais da pessoa humana deixam de ser monopólio da jurisdição interna e passam a integrar a ordem internacional. No dizer de Flávia Piovesan, o indivíduo não é apenas o destinatário das normas de direitos internacionais, mas sujeito do direito internacional<sup>229</sup>. Assim sendo, a soberania estatal deve conformar-se às regras internacionais, não só aquelas às quais adere, mas também as relativas aos direitos humanos. Isso não significa que a soberania esteja ameaçada; ao contrário, está fortalecida pela unidade mundial.

Contudo, com o advento da Segunda Guerra Mundial, especialmente diante das atrocidades do holocausto nazista, marca vergonhosa da humanidade, verificou-se que esta humanidade não havia despertado para o significado da universalização dos direitos humanos. Seria redundante tecer comentários sobre o holocausto; tudo já foi dito acerca daqueles acontecimentos, mas ainda é pouco diante do significado real daquele episódio. Parece que a humanidade não assimilou o sentido de viver numa comunidade global, na qual o respeito às diferenças está longe de alcançar uma agenda efetivamente comum entre as nações. Interesses econômicos e ideológicos permeiam a agenda global, produzindo relações conflituosas entre os países.

Após a Segunda Guerra Mundial e com a constatação das violências engendradas contra a pessoa humana, verificou-se que os direitos humanos deveriam constituir o compromisso mais relevante dos Estados; que o desrespeito à dignidade do homem torna a paz vulnerável, pois abre a possibilidade de criação de Estados autoritários e totalitários, que podem ameaçar povos, grupos, raças, minorias e etnias. Há de se destacar que o respeito aos direitos humanos conduz a uma sociedade democrática e pluralista na qual a governabilidade encontra sua legitimidade na “aceitação, pelos Estados, da

---

<sup>228</sup> MARTINS, Simone Rodrigues. **Segurança internacional e direitos humanos**: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria. Rio de Janeiro-São Paulo: Renovar, 2000. p. 61.

<sup>229</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, cit., p. 130.

internacionalização dos direitos humanos”<sup>230</sup>. É importante frisar que os direitos humanos proporcionam o diálogo entre os povos. É uma agenda ética.

Nessa dimensão foi criada a Organização da Nações Unidas, por meio de uma conferência na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos, com a participação de quarenta e seis Estados. Estes aprovaram o documento de constituição da referida organização em 26 de junho de 1945, instituindo a Comissão de Direitos Humanos. Vê-se desde logo que a temática inaugurada era a dos direitos humanos, perfeitamente visível já na Carta das Nações Unidas, da qual se destaca a alínea 3 do artigo 1º: “Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

Nesse sentido formou-se, em nosso ver, a predisposição para uma nova agenda, que somente haveria de se consolidar em 10 de dezembro de 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Não resta dúvida de que a referida Declaração de 1948 representa a manifestação histórica dos ideais universalizantes da Declaração de 1789, onde, de logo, verifica-se a tríade coincidente: o artigo 1º da declaração do século XX menciona que os homens nascem livres e iguais e devem agir fraternalmente. Ou seja, os mesmos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa. Enfim, está formalmente e historicamente consolidada a universalização dos direitos fundamentais da pessoa humana.

A Declaração não foi nem é um documento meramente recomendatório. Os tratados e pactos internacionais penetram nas ordens jurídicas internas por meio das Constituições nacionais e se juridicizam, tornando-se obrigatórias. Por outro lado, no plano externo,

[...] a Declaração se impõe como código de atuação e de conduta para os Estados integrantes da comunidade internacional. Seu principal significado é consagrar o

---

<sup>230</sup> RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 38.

reconhecimento universal dos direitos humanos pelos Estados, consolidando um parâmetro internacional para a proteção desses direitos<sup>231</sup>.

As regras de direito internacional são vinculativas, criando direitos e deveres para os Estados. Hart indaga: “Como pode o direito internacional ser vinculativo?”<sup>232</sup>. Esse autor realiza uma analogia com o direito interno e descarta a possibilidade de o direito internacional depender do princípio do *pacta sunt servanda* para vincular os Estados, mesmos aqueles que não fazem parte do tratado internacional. Para ele, os “Estados devem se comportar como se comportam consuetudinariamente”<sup>233</sup>. Por certo se remete, novamente, à discussão sobre o relativismo cultural e a universalidade dos direitos humanos, já realizada neste trabalho. No entanto, a aceitação de padrões de conduta apoiados em formas apropriadas de pressão internacional revela que tais regras são vinculativas, portanto eivadas de validade. Hart explica que a validade das regras internacionais encontra amparo na “regra fundamental de reconhecimento”<sup>234</sup>, pois os Estados que “aceitam certas regras devem também observar uma regra exprimindo que as regras devem ser observadas”<sup>235</sup>.

No entanto, o direito internacional dos direitos humanos, como já frisado, sobrepõe-se ao direito interno porque a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem e a internacionalização dos direitos humanos abriu-se uma perspectiva legítima de diálogo entre os povos, exatamente por seu conteúdo ético<sup>236</sup>. O conteúdo das normas de direitos humanos internacionais vincula todos os Estados e indivíduos. A evolução do direito público internacional tem-se mostrado eficaz no regramento de condutas, haja vista que o Tribunal Penal Internacional detém jurisdição internacional, mesmo em relação àqueles que não subscreveram o Tratado de Roma de 1998.

---

<sup>231</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, cit., 155.

<sup>232</sup> HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. Trad. A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 232.

<sup>233</sup> Id., p. 250.

<sup>234</sup> Id., p. 251.

<sup>235</sup> Id., p. 252.

<sup>236</sup> RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 37.

### **3.2 Os direitos políticos e os direitos humanos**

Afirmamos anteriormente que o desenvolvimento e a aplicação dos direitos humanos somente serão possíveis em um ambiente de liberdade, pluralidade e diversidade, ou seja, em sociedades abertas e democráticas. Os direitos políticos, nesse sentido, são meios pelos quais as sociedades poderão alcançar a democracia de forma racional, organizada e pacífica. A previsão legal das liberdades individuais é condição necessária para a evolução dos direitos humanos, porém não é suficiente para sua plena realização. Exige-se, também, a participação coletiva dos membros de uma sociedade para alcançar um grau de liberdade acentuado.

Nesse sentido, a Declaração de 1948 elevou os direitos políticos à condição de direitos humanos, uma vez que, na visão do Estado Moderno, nem todos poderiam participar de forma direta nas questões de governo. Assim, a Declaração referida universalizou os direitos políticos e os arremessou à condição de direitos humanos, conforme pronuncia o artigo XXI.

No artigo XXI.1 vêm consagrados os direitos políticos universais. Estabelece esse artigo que toda pessoa tem direito a tomar parte no governo diretamente ou por meio de representantes, consubstanciando-se os direitos políticos em direitos individuais, de forma a consagrar tanto a democracia direta como a representativa. No entanto, no mesmo texto, o item 3 assevera que os direitos políticos atingem uma dimensão coletiva. Segundo ele, a governabilidade se sustentará na vontade popular, que a expressará por meio de eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal e secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de votar. Está posto, pois, que os direitos políticos atingem duas dimensões: são a um só tempo direitos individuais inalienáveis e direitos coletivos.

Complementa o artigo XXIX que o exercício dos direitos políticos e individuais somente será limitado por determinação da lei, condicionando a essa limitação o asseguramento das liberdades e direitos de outrem.

Assim sendo, os direitos políticos são individuais, exercidos igualmente pela coletividade, o que assegura certa estabilidade na relação governante/governado. O segundo estabelece leis para si e para o governante, gerando um ambiente de segurança individual e institucional. Dessa forma, estão criadas as condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento da democracia em âmbito mundial, com base no respeito aos direitos humanos universais juridicizados. Trata-se de diretrizes fundamentais para o desenvolvimento das relações pacíficas entre os povos e nações, uma vez que a democracia efetiva a estabilidade política. Sendo aquela a opção fundamental do Estado, gera confiabilidade entre as nações, possibilitando um desenvolvimento global mais equânime.

### **3.3 O pacto sobre direitos civis e políticos**

Na visão de Fábio Konder Comparato, a primeira etapa na universalização dos direitos humanos foi concluída pela Comissão de Direitos Humanos em 18 de junho de 1948, com o projeto da Declaração Universal, adotado em 10 de dezembro do mesmo ano. A segunda etapa completou-se apenas em 1966, com a aprovação de dois Pactos: um sobre Direitos Civis e Políticos e o outro sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, juntamente com o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, foi adotado em 1966. Entraram em vigor em 1976, pois apenas nesse ano alcançaram adesão suficiente para sua vigência, conforme preceituam os artigos 49 e 27.1, respectivamente.

Os dois pactos são consequência do modelo adotado pela Declaração Universal de 1948, pois esta define os direitos humanos genericamente e os referidos pactos os detalham. Fábio Konder Comparato destaca que tais pactos são compromissos diplomáticos<sup>237</sup> consensualizados entre países ocidentais e os pertencentes aos antigos regimes comunistas. Inicialmente a ONU vinha tratando a ambos como um único sistema normativo, dado que os direitos humanos constituem-se em sistema indivisível. Daí que a proposta inicial era um único pacto.

Entretanto, foram celebrados dois pactos em razão da interpretação da eficácia das normas nos ordenamentos jurídicos internos. Os Estados-partes do bloco ocidental defendiam a tese de que o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos era auto-aplicável e, portanto, tornados obrigatórios imediatamente, e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais eram normas “programáticas”, portanto de implementação gradativa e progressiva. Em sentido oposto, os países do bloco comunista argumentavam que os Direitos Civis e Políticos poderiam não ser auto-aplicáveis em todas as nações, e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais seriam considerados normas pragmáticas e de imediata aplicabilidade. A depender do regime, poderia ocorrer o contrário. O temor era o de que a divisão em dois pactos, pelas razões apontadas, poderia reduzir a importância dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

As normas auto-aplicáveis são aquelas que entram em vigor imediatamente após a promulgação; quando muito, o próprio texto legal determina um período de tempo entre a promulgação e a vigência. Isso significa que, ao entrar em vigor, independentemente de legislação posterior, é plena sua execução. As normas programáticas são aquelas que indicam um meio-fim permanente do Estado. Aparentemente são normas de baixa potencialidade e juridicidade. Porém, é preciso destacar que as normas de programa possuem positividade jurídica autônoma e que, portanto, são regras vinculantes. Gomes Canotilho destaca que a positividade das normas programáticas<sup>238</sup> significa fundamentalmente:

(1) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); (2) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores,

<sup>237</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 276.

<sup>238</sup> Esclareço que a citação a seguir refere-se à positividade jurídico-constitucional das normas programáticas, mas que, porém, pode ser adotada em relação às normas programáticas do direito internacional.

devido estes tomá-las em consideração como directivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos das actividades concretizadoras (legislação, execução, jurisdição); (3) vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos actos que as contrariam<sup>239</sup>.

Com efeito, as normas programáticas positivadas possuem juridicidade porque impõem determinado comportamento a entes públicos e privados. Nisso há clara bilateralidade atributiva, o que revela certo grau, ainda que diminuto nas regras programáticas, de juridicidade, conforme reconhece José Afonso da Silva: “[...] criam uma situação não apenas de expectativa, mas de vantagem efetiva, ainda que diminuta, em favor dos sujeitos que se acham em condições de se beneficiar com a vantagem de sua aplicação e observação”<sup>240</sup>. Contudo, salientamos que mesmo uma norma programática contém sempre um mínimo de eficácia. É que ela dá uma ordem no mínimo negativa ao futuro legislador. A Constituição brasileira de 1988 nos oferece uma vastidão de exemplos: “As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios...” (art. 173, § 2º); “Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial...” (art. 176, § 4º); “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (art. 183, § 3º); “É vedada a concessão de remissão ou anistia...” (art. 195, § 11); “É vedada a destinação de recursos públicos para auxílio ou subvenção...” (art. 200, § 2º); “É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros...” (art. 200, § 3º) etc. Esses exemplos dão conta da eficácia mínima de uma norma programática ao impor ao Estado condutas negativas.

Ao que parece, a verdadeira discussão não estava centrada no aspecto hermenêutico da aplicação das normas, mas na disputa ideológica entre os blocos comunista e ocidental.

Porém, para Flávia Piovesan, a feitura de dois pactos tem outra justificativa. Salienta essa autora que, sob a argumentação dos países ocidentais, a exigência de diferentes procedimentos justificaria a formulação de dois pactos. Afinal, para os Direitos Civis e Políticos a criação de um Comitê que apreciasse as petições contendo denúncias de

<sup>239</sup> GOMES CANOTILHO, J. J. Op. cit., p. 140.

<sup>240</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 154.

violação de direitos seria o mecanismo mais apropriado, ao passo que esse instrumento se mostraria inadequado em relação à tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais<sup>241</sup>.

Entretanto, prevaleceu o argumento dos países do bloco ocidental, considerando o Pacto dos Direitos Civis e Políticos normas auto-aplicáveis e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais normas programáticas. Isso não significa que os direitos econômicos, sociais e culturais não serão observados pelos Estados-partes. Os direitos políticos e civis e os direitos econômicos, sociais e culturais constituem um sistema de direitos humanos indivisível em relação ao direito ao desenvolvimento. Fábio Comparato esclarece que os direitos econômicos, sociais e políticos estão interligados e induzem às políticas públicas ou programas de ação governamental visando um desenvolvimento de longo prazo<sup>242</sup>.

Num processo lento de conciliação entre os pactos, a ONU, em assembleia geral, editou uma resolução, em 4 de dezembro de 1986 (A/RES/41/128), na qual reconhece que o desenvolvimento constitui um amplo processo econômico, social, cultural e político que tem por finalidade o bem-estar de todos e de cada indivíduo. Ademais, em seu artigo 1, definiu que o direito ao desenvolvimento é inalienável, e por força dele todas as pessoas e todos os povos estão autorizados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele fruir, a fim de que todos os direitos humanos e todas as liberdades fundamentais podem ser plenamente realizados.

Portanto, os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais integram um sistema indivisível de tutela de direitos fundamentais do homem, impedindo retrocesso nessa seara e obrigando os Estados-partes a incluir em seus ordenamentos jurídicos internos normas protetivas aos direitos enunciados nos referidos pactos.

Especificamente, os direitos civis e políticos abarcam direitos individuais contra o poder do Estado em consonância com a teoria liberal. Embora tenhamos afirmado que os direitos civis e políticos possuem duas dimensões, uma individual e outra coletiva. Prevalecem, no entanto, direitos mais de cunho individual. Isso não é uma contradição,

---

<sup>241</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, cit., p. 167.

<sup>242</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 395.

mas acentua a responsabilidade de cada indivíduo com todos os membros da família humana, tanto no espaço nacional como no internacional.

Procuraremos, nesta fase do trabalho, distinguir as regras concernentes aos direitos políticos das dos direitos civis inseridos no Pacto.

Destacaremos, inicialmente, o artigo 1º, item 1, no qual se verifica o direito à autodeterminação dos povos. Esta, no direito internacional, está ligada a idéia de independência colonial, racial ou de estrangeiros. Ocorre que a autodeterminação dos povos também possui ligação com a idéia de soberania. Os mesmos dispositivos fazem menção aos direitos dos povos a estatuir seu estatuto político, que é a deliberação em torno de sua própria Constituição. As Constituições dos Estados são verdadeiras leis de organização estrutural de uma sociedade política. São decisões políticas que se desdobram em normas jurídicas. A autodeterminação está ligada à idéia de autonomia política. Assim, os povos podem

[...] escolher a forma de Governo. Pode portanto distinguir-se um aspecto de ordem internacional que consiste no direito de um povo não ser submetido à soberania de outro Estado contra a sua vontade e de se separar de um Estado ao qual não quer estar sujeito (direito à independência política) e um aspecto de ordem interna, que consiste no direito de cada povo escolher a forma de governo de sua preferência<sup>243</sup>.

Em se tratando do aspecto interno, o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos garante a cada Estado a possibilidade de criar sua Constituição, exigindo a participação popular. Estreita-se a relação entre o exercício dos direitos políticos e a democracia.

O artigo 3º assegura às mulheres o pleno exercício dos direitos civis e políticos. A grande família humana é formada por homens e mulheres, que são diferentes e não desiguais. Não se justifica a dominação dos homens sobre as mulheres, sobretudo numa sociedade “de botões”, na qual a força física não é mais elemento diferenciador entre os gêneros. Se a democracia é fundada na liberdade e na igualdade, então as práticas discriminatórias conduzem a negação da democracia. A desigualdade constitui-se numa

---

<sup>243</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**, cit., p. 70.

relação jurídica de superioridade/inferioridade. Quando essa relação tem motivação de gênero, há, indubitavelmente, violação à dignidade da pessoa humana.

Não se trata somente de uma dimensão jurídica de tratamento desigual, mas de um valor ético fundamental que deve ser preservado. O estabelecimento de regras jurídicas, de cunho discriminatório, motivadas por razões de origem, de idade, de sexo, de pensamento ou de religião, constitui ações inadmissíveis, pois revela relações de intolerância incompatíveis com o Estado Democrático de Direito. A soberania, nesse sentido, não tem o condão de ser uma justificativa às normas agressoras à dignidade da comunidade humana. Ao contrário, as diferenças constituem uma qualidade da rica complexidade humana. Nessa dimensão igualitária e não discriminatória é que as mulheres conquistaram o fundamental direito de votar e de serem votadas.

O direito ao voto da mulher foi reconhecido pela primeira vez na Nova Zelândia, em 1893; somente após a Segunda Guerra Mundial vários países, tanto do bloco ocidental como comunistas, admitiram o voto feminino. Em 1979 a Organização das Nações Unidas aprovou a convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, que em seu artigo 7º, letras “a” e “b”, prevê a participação feminina no processo eleitoral e na formulação de políticas governamentais e na execução destas, além da ocupação de cargos públicos e exercer todas as funções em todos os planos governamentais; participar de organizações não governamentais que se ocupem da vida pública e política.

Nesse esforço, podemos afirmar que somente haverá verdadeira igualdade e paz no mundo quando não existirem mais diferenças entre homens e mulheres<sup>244</sup>.

O artigo 25 do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos reafirma que o direito do cidadão a participar do governo constitui um direito humano. São direitos de cidadania exercitáveis individualmente, porém com dimensões coletivas, uma vez que se trata da

---

<sup>244</sup> **Jornal de Piracicaba**, 30 jun. 2006, p. B-4: “Pela primeira vez na história do Kuwait, um riquíssimo emirado conservador do Golfo Pérsico, as mulheres foram às urnas ontem para eleger um novo parlamento. Mesmo antes da abertura das urnas, marcada para as 8 horas no horário local, dezenas de mulheres já aguardavam em frente às seções. Cerca de 340 mil pessoas – 195 mil mulheres e 145 homens —, de uma população autônoma de um milhão de habitantes, estão convocadas para escolher 50 deputados, em razão de

efetivação da democracia representativa. Reafirma, ainda, que o mecanismo de participação do cidadão na vida política do país deve ser o voto secreto, em eleições periódicas realizadas por sufrágio universal e igualitário que garanta a manifestação da vontade dos eleitores.

Pelos argumentos até o momento inferidos é possível concluir que os direitos políticos são direitos humanos internacionais e que se desenvolvem em um ambiente democrático. Os direitos políticos positivados nas Constituições nacionais garantem o exercício de regimes democráticos fundados na liberdade de pensamento e na manifestação da igualdade entre os membros de uma comunidade.

Em relação, ainda, ao Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos, foram adicionados dois protocolos facultativos: o primeiro refere-se à possibilidade de o Comitê de Direitos Humanos receber petições individuais alegando violações dos direitos consubstanciados no referido pacto; o segundo, aprovado em 15 de dezembro de 1989, tendente à abolição da pena de morte.

Em nosso sentir, os direitos políticos não se limitam à participação ativa e passiva do cidadão no processo de formação da vontade estatal. A liberdade de pensamento e de organização social também contribui para a formação de um contrato político. Dissemos, anteriormente, que os direitos políticos vão além do direito de votar e ser votado. Abarcam liberdades individuais e coletivas. Nesse sentido, o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos prescreve em seu artigo 18 o direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião, e no artigo 19 proíbe que se molestem pessoas em razão de suas escolhas. As liberdades ali contidas são políticas; em resumo, são o exercício dos direitos políticos individuais. As escolhas políticas do cidadão, tanto no votar quanto no ser votado, têm implicações em seu “pensar”, que é exteriorizado no “votar”. Ainda, os artigos 21 e 22 do mesmo pacto prescrevem o direito de reunião e de associação para fins lícitos; são direitos necessários para uma sociedade democrática (artigo 22.1). Nesse sentido, os direitos políticos têm dimensão coletiva, por serem manifestações populares que exercem papel determinante e influente nas decisões governamentais.

---

dois por circunscrição. Conforme a lei eleitoral e a tradição muçulmana, mulheres e homens votam em locais separados. No caso dos homens, esta é a 11ª vez que eles participam das eleições legislativas desde 1962”.

Os direitos políticos, nessas duas dimensões – individual e coletiva —, garantem o processo de formação de um Estado Democrático, além da participação ativa do cidadão na formação e determinação dos objetivos políticos do Estado.

### 3.4 Os direitos políticos e a Convenção Americana dos Direitos Humanos

Além do sistema global de proteção aos direitos humanos, surgem os sistemas regionais. Trata-se de um componente geográfico-espacial<sup>245</sup>.

No continente americano, a referência inicial do sistema regional é a 9ª Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá em 1948, donde surgiram dois instrumentos jurídicos atinentes aos direitos humanos<sup>246</sup>:

1. A Carta da Organização dos Estados Americanos, que proclama os direitos fundamentais do indivíduo, sem distinção de raça, nacionalidade, crença ou sexo e estabelece como um dos principais deveres dos Estados respeitar os direitos da pessoa humana.

2. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada em 2 de maio de 1948 e que expressa, no preâmbulo, que

[...] el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

A preocupação principal era a proteção dos direitos e liberdades individuais e com o regime democrático. Esses dois temas serão os principais nas convenções americanas.

---

<sup>245</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, cit., p. 225.

Embora tais inovações no campo do direito internacional dos direitos humanos tenham impactado sobre o incipiente sistema de proteção dos direitos humanos, não havia um órgão encarregado da promoção e proteção desses direitos humanos.

Em 1954, em Caracas, Venezuela, realizou-se a 10ª Conferência Internacional Americana<sup>247</sup>:

1. A Conferência que deu origem à “Declaração de Caracas” expressou que “la armonía entre las Repúblicas Americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean realidad en el ámbito interno de cada una dellas”.

2. A declaração de que “os governos dos Estados americanos devem manter um regime de liberdade individual e de justiça social fundada no respeito dos direitos fundamentais da pessoa humana”.

3. A Resolução XXIX, intitulada “Corte Interamericana para a Proteção dos Direitos Humanos”, destacava e reiterava a importância de seguir estudando a matéria e considerar a possibilidade de criação de um tribunal interamericano encarregado da proteção dos direitos humanos.

Corroborar-se, dessa forma, em primeiro plano, o respeito aos direitos humanos, às liberdades individuais fundamentais e a garantia do regime democrático como o elo de harmonia entre as Repúblicas americanas. Inova-se com a possibilidade de criação de um órgão capaz de inferir sanções, como um tribunal interamericano aos proteção de direitos humanos.

O instrumento mais importante de proteção aos direitos humanos no plano regional é a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica de 1969. Referido Pacto substancialmente reconhece e assegura um

---

<sup>246</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os direitos econômicos, sociais e culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 200. p. 95.

<sup>247</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Op. cit., p. 96.

catálogo de direitos civis e políticos similar ao previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, como informa Flávia Piovesan<sup>248</sup>.

Verifica-se que existe um sistema global de proteção aos direitos humanos: uma Declaração Universal que gera dois pactos importantes – o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (além de outros pactos) – e os instrumentos regionais de proteção (interamericano, europeu e africano).

Em se reconhecendo dois sistemas de proteção, um global e outro regional, ambos coadunam com um sistema nuclear, que é a Declaração dos Direitos Humanos. A existência desses dois sistemas, que devem ser considerados uma unidade, propicia uma normatividade mínima e informadora dos instrumentos regionais que ampliam e aperfeiçoam novos direitos, compatíveis com suas realidades. Na medida em que os sistemas regionais adicionam novos direitos, o sistema global também se alimenta, e são reconhecidos outros direitos universais. Sendo um sistema de unidade, não ocorrem antinomias, pois os sistemas se completam. Porém, se ocorrerem antinomias ou conflitos normativos, resolver-se-ão pelo princípio da norma mais favorável à vítima, que oferece eficácia jurídica mais consistente, tanto que se reafirmam os direitos globais nos regionais; não são, portanto, dicotômicos, mas se aglutinam harmoniosamente.

Nesse diapasão, o Pacto de San José da Costa Rica reconhece que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, conforme vem estabelecido no preâmbulo do Pacto. Isso significa que toda pessoa que habita no continente americano é destinatária da proteção internacional, independentemente do reconhecimento formal do Pacto pelo seu país, pois este completa o direito interno de cada Estado americano.

Assim, no sistema interamericano, o principal instrumento para o reconhecimento de direitos humanos internacionais é a Convenção Americana. Porém, de nada valeria o reconhecimento se não houvesse os meios de proteção aos direitos declarados positiva e textualmente, de valor jurídico vinculante e obrigatório aos Estados-partes do Pacto. Nesse

---

<sup>248</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, cit., p. 230.

sentido, o Pacto de San José da Costa Rica, no artigo 33, prevê os órgãos por meio dos quais são competentes para conhecer de assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-partes, que são: a) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e b) Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é formado por especialistas no tema. Sua composição é prevista nos artigos 34, 35 e 36. É um órgão político que tem como principal função de promover a observância e a defesa dos direitos humanos, conforme prescrito no *caput* do artigo 41. Da leitura das letras “a” a “g” se pode inferir que é um órgão formulador de políticas de direitos humanos para a região, fazendo recomendações e formulações aos governos para adotarem medidas convenientes relacionadas à matéria de direitos humanos. Atua, ainda, como órgão consultivo (letra “e”). Por outro lado, nas letras “d” e “f” apresenta-se como órgão “quase judicial”, pois: a) de acordo com a letra “d”, a comissão pode solicitar aos governos dos Estados-membros informações sobre as medidas a serem adotadas no âmbito de proteção aos direitos humanos. Os Estados-partes se obrigam, conforme o artigo 43, a providenciar as informações solicitadas pela Comissão a fim de justificar, por meio de seu direito interno, a efetiva aplicação das disposições contidas no Pacto. A iniciativa de conhecer os assuntos relacionados ao cumprimento do Pacto é da Comissão. Se não estiver de acordo com as medidas adotadas pelo Estado-parte, poderá ela submeter o caso à Corte Interamericana, observados os procedimentos formais previstos na Convenção; e b) a letra “f” do artigo 41 atribui à Comissão o dever de atuar com respeito às petições e outras comunicações no exercício de sua autoridade, de acordo com o disposto nos artigos 44 a 51.

Em resumo, está aí calcado o rito da fase de admissibilidade, obrigatória para que o caso chegue até a Corte. Ressalte-se que estarão sujeitos às decisões os Estados que tenham ratificado a Convenção e aceitado a jurisdição da Corte, conforme o artigo 62.1.

Complementando o sistema de proteção, é instituída pelo Pacto a Corte Interamericana de Direitos Humanos, composta por juízes nacionais dos Estados-membros da OEA eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do

Estado do qual sejam nacionais ou do que os propuser como candidatos (artigo 52.1). Portanto, é um órgão judicial, mas com competência contenciosa (artigo 62.1) e também consultiva (artigo 64.1), isto é, os Estados-membros poderão consultar a Corte sobre a interpretação do Pacto ou de outros tratados referentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos.

O Pacto de San José da Costa é substancialmente a confirmação regional dos direitos catalogados no Pacto dos Direitos Civis e Políticos de 1966, o que denota duas inferências: a) as normas globais e regionais não são dicotômicas, pois se completam e atuam conjuntamente, formando um sistema de unidade; b) reafirma-se que os direitos políticos integram a gramática dos direitos humanos.

A redação do artigo 25<sup>249</sup> do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos é substancialmente idêntica à do artigo 23<sup>250</sup> do Pacto de San José da Costa Rica. Não se trata de simples reprodução textual, mas de identidade substancial, porque, ao tratar dos direitos políticos, assegura o sistema democrático (democracia representativa) de participação do povo na formulação dos objetivos e metas governamentais. De forma que se pode afirmar que a democracia também integra o catálogo internacional de direitos humanos.

Isso é tão verdadeiro que, a exemplo do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos, também o Pacto de San José da Costa Rica reproduz substancialmente os direitos de liberdade de expressão, consciência e religião; direito de opinião; direito de reunião e associação. Direitos políticos esses de características coletivas e que, também, são assegurados pelo sistema democrático.

---

<sup>249</sup> Artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos: “Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”.

<sup>250</sup> Artigo 23 do Pacto de San José da Costa Rica: “Direitos Políticos: 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas,

### 3.5 A Carta Democrática Interamericana

É notório que a democracia é um regime político que garante os direitos da pessoa humana. Outro regime não tem o condão nem o propósito de promover o desenvolvimento integral do ser humano. Nas linhas anteriores se verificou que um sistema regional de proteção dos direitos humanos aglutina-se perfeitamente ao sistema mundial. O desenvolvimento de um sistema jurídico regional torna eficazes as normas internacionais de direitos humanos, adicionando as peculiaridades regionais. Os compromissos assumidos pelos Estados em âmbito global devem ser ratificados em âmbito regional, constituindo, como já afirmamos, uma unidade substancial em defesa da democracia.

Nesse espírito foi firmado nas Américas um pacto denominado “Carta Democrática Interamericana”, em 11 de setembro de 2001, por 34 Ministros das Relações Exteriores da OEA reunidos no 31º Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral em São José, Costa Rica.

Reconhece a Carta que a democracia é indispensável para assegurar o respeito aos direitos humanos, e que um sistema judicial independente é fundamental para a preservação e a vigência da democracia.

O antecedente da Carta em âmbito internacional foram a adoção, pelos Chefes de Estado e de Governo das Américas reunidos na 3ª Cúpula das Américas, celebrada de 20 a 22 de abril de 2001 na cidade de Quebec, de uma cláusula democrática que estabelece que a alteração ou ruptura institucional da ordem democrática de um Estado constitui obstáculo insuperável para a participação do referido Estado no processo de Cúpula das Américas.

---

realizadas por sufrágio universal e igualitária e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seus países”.

Ainda a Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos contêm os valores e princípios da liberdade, igualdade e justiça social, intrínsecos à democracia.

Ao adotar a Carta, a Assembléia Geral reafirmou que o caráter participativo da democracia nos diferentes âmbitos da atividade pública contribui para a consolidação da democracia, da liberdade e da solidariedade. A luta contra a pobreza crítica e sua eliminação é essencial para a promoção e a consolidação da democracia, consistindo em responsabilidade compartilhada pelos Estados americanos. Além disso, a promoção dos direitos humanos é condição fundamental para o exercício de uma sociedade democrática.

Adicionalmente, a Declaração de Nassau de 1992 pactuou a criação de mecanismos para proporcionar aos Estados-membros a assistência, quando solicitada, para promover, fortalecer e preservar a democracia representativa.

Por sua vez, a Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento admite que a necessidade de consolidar, no contexto da identidade cultural de cada uma das nações do hemisfério, estruturas e sistemas democráticos que incentivem a liberdade e a justiça social, salvaguardem os direitos humanos e promovam o progresso. Expressa o convencimento de que a democracia, a paz e o desenvolvimento são partes inseparáveis e indivisíveis de uma visão renovada e integral da solidariedade americana, e que a implementação de uma estratégia inspirada na interdependência e complementaridade desses valores dependerá da capacidade de Organização dos Estados Americanos para contribuir, preservar e fortalecer as estruturas democráticas do hemisfério. Por fim, a Declaração de Manágua não apenas atribui a missão à OEA a defesa da democracia nos casos de rompimento de seus valores e princípios fundamentais, mas também exige um trabalho permanente e criativo destinado a consolidá-la, bem como um esforço permanente para antever e prevenir as causas intrínsecas dos problemas que afetam o sistema democrático de governo. Com esses antecedentes é que os Ministros das Relações Exteriores das Américas celebraram a “Carta Democrática Interamericana”.

A Carta define, no artigo 1<sup>o</sup>, que a democracia é um direito dos povos e que os governantes têm a obrigação de promovê-la e defendê-la. Reconhece, no mesmo artigo,

que a democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico. Essa obrigação coletiva, assumida pelos Estados americanos, para a defesa da democracia é a resposta dada pelo Estado Democrático.

É interessante salientar que, caso ocorra interrupção ou ruptura na ordem constitucional que afete a democracia, qualquer Estado-parte poderá solicitar a convocação do Conselho Permanente para avaliar a situação e adotar as medidas convenientes. Note-se que todos os Estados-partes são co-responsáveis pela efetivação da democracia na região.

A democracia referendada na Carta é a representativa (artigo 2º), atribuindo-lhe a sustentação do Estado de Direito. Porém, para seu aprofundamento e aperfeiçoamento, admite que a participação permanente do cidadão é condição fundamental, observada a legalidade e a ordem constitucional de cada país. Implicitamente, refere-se aos métodos de participação direta, como referendo, plebiscito e iniciativa, além de outros que os ordenamentos nacionais podem criar.

Como características essenciais da democracia representativa, (artigo 3º), os governos devem respeitar os direitos fundamentais, e para o cidadão devem ser criados mecanismos de acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito. Em relação aos direitos políticos, a Carta prevê a realização de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo. O regime deve ser pluralista de partidos e organizações políticas, reconhecendo-se que seu fortalecimento é prioritário para a democracia (artigos 3º e 5º). Note-se mais uma vez que os direitos políticos extrapolam um direito individual e comutam-se em direito coletivo na medida que é reconhecido às organizações da sociedade civil papel preponderante quando imbuídas de influenciar as decisões governamentais. Ainda, no mesmo artigo 3º, adota-se o sistema de separação e independência entre os Poderes.

Em nosso trabalho afirmamos que os direitos humanos somente poderão desenvolver-se num ambiente democrático. A Carta Democrática é taxativa nesse sentido: “Artigo 7º: A democracia é indispensável para o exercício efetivo das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, em seu caráter universal, indivisível e

interdependente, consagrados nas respectivas Constituições dos Estados e nos instrumentos interamericanos e internacionais de direitos humanos”.

Vê-se que o respeito aos direitos fundamentais e aos direitos humanos depende, para sua efetivação, da democracia. No entanto, o artigo 8 da Carta reconhece o fortalecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos como condição para a consolidação na democracia no hemisfério. Isso torna indissociável o sistema democrático e os direitos humanos. Coloca-os numa mesma dimensão axiológica, ou seja, dá à democracia valor universal, tal qual ocorre com o direito à autodeterminação e ao desenvolvimento.

## Parte II

# OS DIREITOS POLÍTICOS NOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL

## Capítulo I

# OS DIREITOS POLÍTICOS NAS CONSTITUIÇÕES DO MERCOSUL

### 1.1 Considerações sobre o sistema político na América Latina<sup>251</sup>

No decorrer da década de 80, o cenário político nos países da América Latina sofreu notável transformação. Os regimes autoritários protagonizaram uma interrupção nos sistemas democráticos que vinham se desenvolvendo no continente. Para Baron, a década de 80

[...] consistiu precisamente no fato de que as lutas populares foram colocadas tendo como eixo principal os temas fundantes da teoria democrática clássica, mas completando-os com as novas preocupações pela justiça e pela igualdade que, graças à secular luta das classes subalternas, se converteram em componentes essenciais das novas reivindicações democráticas<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> Este capítulo enseja um estudo teórico, cuja fonte principal é a obra do Professor italiano Luca Mezzetti, da Faculdade de Direito de Udine, intitulada **Le democrazie incerta** (Torino: Giappichelli, 2000. p. 331-463). Adotamos essa obra como fonte de reflexão essencial para deslocar o foco das análises regionais. Optamos pela análise geral que o autor faz acerca do sistema político latino-americano.

<sup>252</sup> BARON. Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Trad. Emi Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 13.

Ademais, a “terceira onda”, a “queda do muro de Berlim”, a “Perestroika”, entre outros acontecimentos, forjaram no continente um ritmo de transição dos regimes autoritários para o democrático com maior ou menor resistência às transformações, às transições contínuas ou descontínuas, à suspensão ou manutenção das prerrogativas em favor das forças armadas ora mais ampla, ora mais restrita.

No ano de 1975, somente dois países sul-americanos (Colômbia e Venezuela) eram dirigidos por líderes eleitos; na América Central, apenas a Costa Rica. Em 1989 as eleições gerais no Brasil e no Chile acenaram para o resto do continente uma volta aos governos constitucionalmente eleitos.

Naquela fase ocorreu o delineamento de dois elementos destinados a exercer influência direta sobre o processo de conformação do novo sistema democrático: um repertório de liberdades e o processo de democratização. A maior parte das transições políticas foi resultado de democracias iniciadas sob um regime autoritário, que era sustentado pelas forças armadas. Assim, duas causas podem ser consideradas: a primeira caracterizada pela derrota das forças armadas em face de uma guerra (Argentina), e a segunda caracterizada pela diminuição do prestígio profissional e social das forças armadas (Paraguai e Uruguai).

Outro aspecto importante desse processo é representado pela formação de coalizões na base do governo. Surgiu pela conjugação de interesses e posições similares expressas de diferentes atores políticos e sociais durante a transição, podendo configurar-se como um acordo tático, implícito, aceito por segmentos com alguma força política.

Tais acordos resultaram da negociação entre os representantes da elite e de instituições, inicialmente tendente a reduzir a rivalidade e os conflitos entre si por meio de controles dos problemas mais importantes. Com o tempo, modificaram-se as referências, gerando processos políticos novos; em consequência, alteraram-se as metas inicialmente traçadas. Os acordos são poucos freqüentes nos países latino-americanos: a prática política e as crises econômicas são obstáculos para manter um acordo de longo período. A virada do jogo permite compreender a ameaça constante de sabotagem por parte das classes sociais e economicamente dominantes — tais como amplos setores da burguesia e seus

sócios imperialistas, forças armadas, a grande imprensa, que tem seus interesses econômicos atrelados aos negócios dos primeiros, além de grupos e corporações —, que modificam o jogo democrático quando suas pretensões são ameaçadas. Os países latino-americanos têm-se convertido em laboratórios fecundos

[...] para la falsación de todas las teorías del desarrollo democrático con el consiguiente desconcierto de los politólogos que se veen forzados a recurrir a conceptos tales como “democracias sui generis”, “anomía” o “democracias imperfectas” para explicar el peculiar destino de estas sociedades<sup>253</sup>.

Nesta fase de instauração/transição democrática é necessário diferenciar dois aspectos: as liberdades e a democracia. As liberdades consistem no processo de concessão de amplos direitos políticos e civis. A democratização se refere a um processo distinto, alternativo ou posterior àquele que o precedeu, o que implica a adoção dos procedimentos que caracterizam um regime democrático (elaboração de leis eleitorais, separação de Poderes, direitos fundamentais etc.) e de reconhecimento dos direitos civis e políticos dos cidadãos. Na América Latina, na quase-totalidade dos casos, as liberdades e a democracia têm-se desenvolvido concomitante e num curto espaço de tempo. Se bem que, paradoxalmente, a participação nas decisões políticas nacionais é basicamente tomada pelo grande capital e pelas classes sociais mais abastadas, enquanto a grande massa da sociedade padece de uma crescente exclusão política.

Genericamente, o processo de democratização contém quatro aspectos fundamentais: 1) regras democráticas; 2) o sistema de decisões políticas; 3) os tipos de alianças e coalizões e, por fim, 4) o calendário e o ritmo do processo de democratização. O desenho institucional produzido na América Latina é determinado pelo sistema presidencialista e pelos sistemas democráticos consensuais do tipo majoritário, não obstante a introdução do sistema eleitoral proporcional. Em segundo lugar, o sistema de tomada de decisões se distancia dos acordos com alguma afinidade ideológica ou política, e tem produzidos alianças espúrias. Ao analisar o calendário e o ritmo das transições se observa que, salvo o caso do Brasil, a maior parte das transições ocorre em período não superior a dois anos em relação à ruptura com os sistemas autoritários. A estratégia predominante é a instalação de assembleias constituintes que realizam seus trabalhos depois das primeiras eleições gerais, salvo no caso do Equador e do Peru. Alguns países

entretanto, como o Paraguai, têm o ritmo mais lento em face das dificuldades encontradas na transição dos regimes autoritários para os democráticos.

A democracia na América Latina não atingiu a maturidade<sup>254</sup> porque não conseguiu estabelecer a harmonia entre as necessidades sociais de uma grande maioria de excluídos e o imperativo de que é necessário o funcionamento regular das instituições democráticas. Em muitos casos, por exemplo, as eleições já estão comprometidas em razão de compromissos políticos assumidos com setores importantes, sobretudo os economicamente fortes. Isso é determinado porque os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>255</sup> ainda trazem intrinsecamente resíduos dos regimes autoritários, sofrendo, sobremaneira, a influência do poder econômico. Por outro lado, a forte influência financeira sobre as eleições desnatura a competição e a disputa eleitoral, em especial para o Executivo, forjando um pragmatismo econômico que exclui os setores pobres da população em nome da inclusão global, ao contrário do que acontece nos países de solidez política, onde as instituições representativas conseguem preservar o Estado de Direito, tutelar os direitos dos cidadãos, responder as demandas populares e garantir ao cidadão a intervenção na formulação das decisões políticas. Esses elementos são vitais para o desenvolvimento da vida democrática, mas, caso o caminho seja inverso, existe o risco da regressão.

Para os segmentos conservadores — que insistem na subordinação do jogo democrático aos imperativos da economia de mercado —, o “excesso” de democracia paralisa a vitalidade do mercado e desemboca em tensões estruturais, que conduzem à ingovernabilidade.

---

<sup>253</sup> VALDÉS, Ernesto Garzón. **Anuario de derecho constitucional 2000**. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, 2000. p. 56.

<sup>254</sup> LAMBERT, Jacques. **América Latina: estruturas sociais e instituições políticas**. Trad. Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Ed. Nacional, 1971. p. 149.

<sup>255</sup> Ernesto Garzón Valdés apresenta exemplos de submissão do Judiciário ao Executivo no Brasil: “En 1965, en el Brasil, Castelo Branco designó cinco nuevos jueces, elevando así el número de miembros de la Corte a dieciseis. Al Acta Institucional no. 2 autorizaba al presidente a aumentar de jueces a la vez que prohibía toda intromisión de la Corte en los actos del gobierno militar. En 1968, tres jueces fueron separados de sus cargos, otro fue jubilado prematuramente y el presidente de la Corte renunció. Em febrero de 1969, el Acta Institucional no. 6 redujo la jurisdicción de la Corte. Se logró así un perfecto sometimiento del Poder Judicial al Ejecutivo. Todas estas medidas se tomaron dentro del marco institucional de las Actas. Con ello se pretendía dar un visto de legalidad a las medidas del gobierno militar: no había que dar la impresión de que se procedía arbitrariamente” (VALDÉS, Ernesto Garzón. Op. cit., p. 63). Outro exemplo: na Argentina, o Presidente Carlos Menen, de acordo com sua política pragmática, utilizou abusivamente as medidas de necessidade e urgência, as quais necessitam de aprovação posterior do Congresso Nacional, mas a Corte argentina posicionou-se submissamente sobre o tema: “Para obviar este control, la obediente Corte Suprema

O processo de democratização da América Latina tem duas fases: a primeira é de transição e a segunda de consolidação, como observa Luca Mazzetti:

Il dibattito concernente il percorso della democrazia in America Latina a partire dagli anni settanta presuppone la distinzione tra la fase di transizione e la fase successiva alle prime elezioni democratiche, generalmente chiamata fase di consolidamento. Le condizioni esistenti nella prima fase non necessariamente persistono nella seconda. Inoltre, le condizioni favorevoli alla transizione non sono necessariamente favorevoli al consolidamento. Autorevole dottrina definisce il consolidamento democratico il processo di rafforzamento, affermazione del sistema democratico, “di adattamento-congelamento delle strutture e norme democratiche accettate parzialmente o integralmente come legittime della società civile”<sup>256</sup>.

A consolidação da democracia depende da aceitação das regras do jogo democrático e do abandono de certas práticas de políticas alternativas que pode fomentar o aparecimento de determinadas forças políticas não comprometidas com as liberdades individuais e coletivas e com a democracia. Concessões de prerrogativas aos militares e limitações aos poderes institucionais legítimos não consolidam a democracia. Em outros termos: as concessões podem significar impunidade. A equação concessão = impunidade é patente em relação aos governos militares que detinham o poder antes do processo de transição/consolidação da democracia: “[...] en el caso argentino las leyes de punto final y obediencia debida del gobierno de Raúl Alfonsín y los indultos del presidente Carlos Menem aseguraron la impunidad del terror estatal”<sup>257</sup>. Em El Salvador, o Exército era sinônimo de terror, mas ainda continua a influenciar o governo eleito civil, segundo informou o jornal **El País**<sup>258</sup>. A impunidade gera outro fenômeno: a corrupção. De acordo com o índice de corrupção de 1999 confeccionado pela *Transparency International*, em uma lista de 99 países, entre os 29 mais corruptos aparecem 7 latino-americanos: Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Honduras, Paraguai e Venezuela.

Além desses aspectos, o processo de redemocratização dos países da América Latina vem acompanhado da pauperização de extensas camadas da sociedade civil. Isso pode conduzir à instabilização política e social, constituindo fator de apelo à reintrodução

---

introdujo el criterio de la aprobación tácita, es decir, que si el Congreso no objetaba el decreto, éste se consideraba convalidado. Solo 4% de los decretos del presidente Menem fue ratificado por el Congreso”.

<sup>256</sup> MEZZETTI, Luca. Op. cit., p. 334.

<sup>257</sup> VALDÉS, Ernesto Garzón. Op. cit., p. 66.

<sup>258</sup> Id., Ibid.

de regimes autoritários e/ou populistas. Instabilidade política e ditadura são lados de uma mesma moeda.

Muitas democracias podem sucumbir se não se investir em sua plena consolidação, ou seja, se não se eliminarem os vestígios do antigo regime e acolher regras democráticas. As relações entre o Estado e a sociedade civil são caracterizadas pelas liberdades civis e políticas, pelo pluripartidarismo, por eleições e pelo império da lei. Indicadores decisivos são representados pelos partidos políticos e pelo sistema de participação desenvolvido no âmbito dos processos eleitorais. Os partidos políticos e os sindicatos, nesse compasso, são os principais agentes interessados na consolidação dos sistemas democráticos.

Na América Latina os regimes autoritários deixaram marcas indeléveis nos partidos políticos: divididos, débeis e esgarçados institucionalmente. Isso revela menor grau de estabilidade nesses modelos de competição partidária, porque há um descrédito em relação aos partidos na sociedade conduzindo, à carência de legitimidade e à possibilidade de aparecimento de líderes populistas que se aproveitam da fraqueza do sistema político partidário.

Outro aspecto que debilita os sistemas partidários e constitui grave ameaça à consolidação da democracia deriva da incursão dos militares na política pela violência, pela fragilidade das instituições e pela escassa participação dos cidadãos na vida política, como já sublinhado. Não obstante seja exceção, nesses tempos, o domínio direto das forças armadas, em alguns países de influência militar continua a ameaçar a autoridade dos líderes civis eleitos. O periódico madrilenho **El País** informa que em El Salvador, mesmo após a instalação de um governo civil, os militares detinham o controle sobre as decisões do governo civil:

Son los militares quienes todavía la última palabra pese a que hoy el gobierno está regido por un gobernante civil elegido democráticamente. A pesar de la presión internacional, el Presidente Alfredo Cristiani tuvo que renunciar en enro a emprender la purga militar que le exigían los acuerdos de paz firmados con la guerrilla. Cien militares (...) que tenían que salir del Ejército se negaron ya se había producido demasiado “sacrificio del honor” dentro de la institución<sup>259</sup>.

---

<sup>259</sup> VALDÉS, Ernesto Garzón. Op. cit., p. 66.

Na maior parte dos países latino-americanos os sistemas judiciais e legislativos resultam de pouca autonomia, capacidade crítica e competência para realizar plenamente as funções institucionais. Muitas decisões judiciais sofrem com a ingerência política e a corrupção. Pelo lado da relação Parlamento/Executivo, a principal fraqueza do regime presidencial é representada pela incapacidade dos presidentes para assegurar a colaboração de uma maioria parlamentar. Tal fator de governabilidade é evidente nos sistemas pluripartidários e, em menor intensidade, nos bipartidários, agravando notavelmente a rivalidade já existente entre os grupos que governam: os presidentes, não podendo contar com sustentação no Parlamento, lançam mão do recurso de intervir no processo legislativo. Entre o presidente, que tem sozinho a responsabilidade de conduzir a política, e o Congresso, que sozinho faz as leis que o presidente deve aplicar, veio a ser necessário estabelecer uma relação que permita ações coerentes dos dois lados<sup>260</sup>. Porém, devido à estrutura constitucional, existe certo desequilíbrio, pois os Congressos exercem controle rígido sobre os atos do Executivo. Por um lado isso é explicável pelo temor de se instaurarem republiquetas comandadas por ditadores civis. Por outro, desequilibra o sistema de freios e contrapesos. No âmbito de uma realidade que por razões econômicas, sociais e ideológicas é pluralista, o regime político de separação dos Poderes conduz a um bloqueio institucional entre o Executivo e o Legislativo, um desejando submeter o outro. As divergências entre esses dois Poderes tendem a voltar a produzir conflitos que danificam fortemente a autoridade do regime político e a democracia.

Na América Latina, o sistema presidencialista sempre predominou; o debate é centrado entre o presidencialismo e a democracia: é de questionar se a conjugação dessa forma de governar seria um fator determinante na fragilidade da democracia latino-americana. Baron aduz que nesse caso a governabilidade corre perigo devido ao fato de que, em razão da rigidez constitucional fortemente presidencialista que predomina em nossa região, priva-se o regime democrático de flexibilidade e da capacidade adaptativa requerida para contornar com sucesso os reiterados desafios que se lhe apresentam. Em decorrência, uma crise de governabilidade – ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, no qual o Parlamento pode ser dissolvido e anunciadas novas eleições – resolve-se por meio de um golpe de Estado ou de uma ditadura descarnada da burguesia<sup>261</sup>. Uma vez que o Congresso não pode ser destituído, o acordo entre os Poderes Executivo e

---

<sup>260</sup> LAMBERT, Jacques. Op. cit., p. 29.

<sup>261</sup> BARON, Atilio A. Op. cit., p. 26.

Legislativo visa dar sustentação ao compromisso eleitoral do presidente e este a satisfazer as reivindicações pontuais daqueles. Desse modo, afastam-se consideravelmente de suas funções institucionais, criando uma relação oligárquica em prejuízo da democracia e das instituições.

Outro contexto político que interessa à América Latina, apesar da vicissitudes acima apontadas, parte dos acontecimentos dos anos 80, que favoreceram o desenvolvimento das instituições, cidadania e governabilidade, entendendo-se esta última como eficácia institucional expressa por meio da estabilidade política, da capacidade legislativa e da pressão de blocos civis institucionais.

Os estudos sobre a América Latina, principalmente sobre a análise da transição e consolidação democrática, focalizam sua atenção sobre fatos históricos e sobre as tradições institucionais. A atenção às transições institucionais nos países do continente reflete a convicção que nas recentes transições rumo à democracia eles experimentaram uma esgarçada inovação institucional.

As transições latino-americanas sofreram forte influência do legado institucional pré-autoritário sobre as instituições. As regras e os procedimentos do precedente período democrático, embora em alguns casos suspenso por longos intervalos, têm simplesmente reaparecido. Os partidos políticos que durante os regimes autoritários dos anos 60 e 70 eram reprimidos ou viviam na clandestinidade reaparecem no novo cenário político com práticas políticas que antes contestavam. Por outro lado, partidos políticos que deram sustentação aos regimes autoritários, mesmo após as reformas democráticas, continuam a ter essencialmente os mesmos interesses, representam os mesmos grupos sociais e beneficiam-se das mesmas regras institucionais; por esse motivo, não vêem vantagem em avançar nas regras do jogo político democrático. Há um avanço na democratização do Estado, mas, na contramão, a sociedade continua a ser autocrática.

A ingovernabilidade é uma ameaça endêmica em todas as sociedades complexas e periféricas. Os países periféricos, caracterizados por economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, têm demandas sociais diversificadas e acentuadas. A inclusão generalizada dos cidadãos significa a inclusão de todos nos condicionamentos sociais,

políticos e econômicos que relativizam a eficácia do direito<sup>262</sup>. No entanto, o sistema político periférico não oferece as condições necessárias e suficientes para a inclusão social em razão da necessidade de acumulação de capital. Isso quer dizer que, dentre as inúmeras possibilidades de escolha, há de optar por aquelas que atendam as necessidades mais básicas dos indivíduos, sem, contudo, comprometer os ganhos do capital. Contraditoriamente à opção por uma política liberal, requer-se uma intervenção maior do sistema estatal, que gera estruturas burocráticas. Disso decorre a decadência das instituições políticas de representatividade e a crescente concentração do poder decisional nas esferas administrativas e burocráticas do Estado<sup>263</sup>.

Anote-se que a democracia latino-americana, preponderantemente, é presidencialista e seguramente continuará assim. O espectro histórico do passado limita a possibilidade de outras escolhas institucionais, uma vez que não são referência para os atores políticos e para os cidadãos. No entanto, os vários regimes presidencialistas se apresentam de maneira diferente. Particularmente, a governabilidade depende da organização de uma maioria ou quase maioria no Poder Legislativo. O contexto pode variar segundo o sistema de partidos políticos, das leis eleitorais e dos critérios de formação de coalizão, incluindo um grau de polarização ideológica.

#### Segundo Luca Mezzetti:

Un recente studio distingue 123 amministrazioni in nove Paesi nell'arco di trentacinque anni ed individua sessantanove casi de governi di coalizione; dei sessantasei governi di maggioranza del campione, quarantaquattro hanno assicurato la loro maggioranza attraverso la formazione di coalizioni. Dei cinquantanove presidenti del campione, diciotto sono stati eletti da coalizioni mentre diciassette hanno continuato a formare coalizioni post-elettorali; dei trenta presidenti che inizialmente erano privi del sostegno della maggioranza in assemblea, dieci hanno formato coalizioni post-elettorali per superare lo *status* di minoranza. Con riferimento alla tabella è la soglia del 45% di rappresentanza presidenziale in assemblea a fornire l'incentivo alla formazzone delle coalizioni: nove dei dieci presidenti che hanno costituito coalizioni post-elettorali godevano inizialmente di un sostegno inferiore al 45%. Ciò conferma che questo è il limite critico al di sotto del quale è difficile o impossibile mobilitare un sostegno ad hoc per l'attuazione delle iniziative politiche<sup>264</sup>.

<sup>262</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. Op. cit., p. 171.

<sup>263</sup> BARON, Atilio A. Op. cit., p. 26.

<sup>264</sup> MEZZETTI, Luca. Op. cit., p. 352.

A maioria das coalizões nos países da América Latina, como descrito acima, foi realizada no período pré-eleitoral, mas isso não é garantia de governabilidade futura, porque, em virtude da fragilidade dos partidos políticos, em especial do partido do presidente eleito, poderá ocorrer um rompimento político no meio do processo, advindo a necessidade de outros arranjos políticos de sustentabilidade. Tal situação poderá desembocar numa crise institucional, sem técnicas de dissídio, como ocorre no parlamentarismo, que pode ser dissolvido. No entanto, as coalizões têm por objetivo garantir a sustentação governamental no caso de êxito eleitoral. Porém, após a vitória se busca a coalizão pós-eleitoral de maioria parlamentar, incluindo novos atores. Nesses casos, as coalizões não se restringem ao parlamento, mas se estendem a segmentos importantes da sociedade. A mudança de postura pode diminuir a longevidade das coalizões.

Mesmo assim, estas têm-se mostrado frágeis. Luca Mazzetti menciona duas causas principais para esse problema<sup>265</sup>: a primeira é a continuidade do apoio ao presidente, desde que este garanta cargos a membros dos partidos que o apoiaram. Os partidos, como entes coletivos, não se consideram responsáveis pela governabilidade, pois podem migrar para a oposição. Mesmo os políticos eleitos por determinados partidos que integram o governo não são obrigados à fidelidade partidária. A segunda causa refere-se ao sistema presidencialista, como no caso do Brasil, onde o sucesso eleitoral depende da capacidade do candidato de atrair votos. Isso encoraja o personalismo que conspurca a lealdade partidária. Dessa forma, as coalizões são ineficazes, pois se revelam imperfeitas e conduzem ao insucesso do sistema presidencialista pluripartidário. Assim, o sistema de partidos fragilizados tende a minimizar a representação do partido do presidente no parlamento, enfraquecendo a governabilidade.

Um sistema de partido político fragmentado e indisciplinado conduz à fragilidade das coalizões e à instabilidade do governo, obstruindo, por outro lado, as reformas políticas necessárias.

Luca Mazzetti adverte que entre

---

<sup>265</sup> Id., Ibid.

Le democrazie stabili nel mondo contemporaneo non esiste una democrazia che sia al tempo stesso presidenziale e pluripartitica e tra i pochi casi di democrazie presidenziali che hanno resistito per venticinque anni o più (Cile, Colombia, Costa Rica, Stati Uniti, Venezuela), il Chile dal 1933 al 1973 è stato l'unico esempio di presidenzialismo pluripartitico (...) Il presidenzialismo pluripartitico, non essendo un vero sistema maggioritario, non può sostenere con facilità una democrazia consensuale; più il sistema di partiti è frazionistico, meno sono le possibilità di ottenere una maggioranza "presidenziale" all'interno dell'assemblea<sup>266</sup>.

Em suma, o que se pode verificar é que, nos países do continente latino-americano, a forte marca do presidencialismo e as democracias sempre frágeis constituem condição tendente a criar instituições vulneráveis aos apelos de uma classe política mais voltada a satisfazer interesses comezinhos e imediatos em detrimento de uma política mais a longo prazo.

A concentração de poderes presidenciais, a fragilidade dos parlamentos, mormente cooptados pelo Executivo, além da existência de partidos políticos difusos, impedem a evolução das instituições democráticas, comprometendo as liberdades civis e políticas. Nesse compasso, abre-se a possibilidade de governos populistas se instalarem.

Um fator importante refere-se à existência de partidos políticos pouco coesos, frágeis, indisciplinados e a-ideológicos.

No presidencialismo pluripartidário a prevalência de partidos com as características mencionadas impede o presidente de construir uma base de governo sólida, necessária à governabilidade. Em tais condições, o conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo é quase inevitável, conduzindo ao imobilismo entre o presidente e o Congresso.

No sistema presidencialista predominante na América Latina, o presidente necessita de apoio e adesão por parte dos eleitores e partidos alheios aos seus. A tendência é assumir uma postura suprapartidária ou apartidária, uma vez que é pouco provável seu partido obter maioria absoluta no Parlamento.

---

<sup>266</sup> Id., p. 344.

Nesse diapasão, a democracia representativa, predominante no continente, tende a ser vulnerável, o que leva grupos com forte poder econômico a conduzir a um Estado endemicamente burocrático e corrupto.

Superar essa lógica talvez seja o maior desafio do continente latino-americano no sentido de construir uma alternativa democrática na qual o povo seja o protagonista do sistema político decisional.

Evidentemente, percebe-se que a democracia no continente é incipiente, podendo-se prever ainda uma longa caminhada rumo à estabilidade política. O certo é que as demandas sociais são crescentes, e a demora de uma resposta positiva pode comprometer o processo de transição/consolidação da democracia.

Faremos uma incursão nos sistemas políticos dos países do Mercosul, não para demonstrar se há ou não a possibilidade de integração regional, mas sim a fim de verificar se há condições políticas para iniciar um bloco político confiável. Tomamos o Mercosul apenas para reduzir o universo de análise diante das dimensões do nosso continente.

## **1.2 O Sistema político argentino**

### **1.2.1 A conjuntura política argentina**

Iniciaremos um estudo sobre os sistemas políticos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, países que integram o Mercosul<sup>267</sup>, para examinar a complexidade dos sistemas políticos em um ambiente de transição/consolidação da democracia no continente.

A Argentina tem por tradição a existência de instituições republicanas e representativas. Como no restante da América Latina, tais instituições são frágeis em razão da pouca vivência democrática. Para Raúl Enrique Rojo, a democracia argentina é frágil pela influência do personalismo na vida política<sup>268</sup>. Tal personalismo apresenta duas facetas: de um lado, a diversidade popular, preocupada mais ou menos com interesses individuais; a outra, líderes carismáticos que não personificam os valores coletivos, mas desempenham papel mediador entre o mundo do poder e o povo.

Os setores populares têm como meta permanente manter a influência política num sistema político pouco aberto. Assim, buscam-se líderes populistas que trazem a promessa de romper a hegemonia das oligarquias. O sistema político argentino se presta mais à promoção social e econômica de pessoas e grupos, em especial dos militares, do que, propriamente, a uma responsabilidade perante a democracia.

Ao referir ao populismo, alude-se, principalmente, ao peronismo. Todavia, a Argentina teve dois movimentos importantes: o *movimiento del orden* conservador (1853-1916), que implementou uma república democrática e aceitavelmente liberal, aspirando a integrar politicamente os descendentes de imigrantes e a superar as guerras civis que haviam ocorrido na vida política colombiana no século XIX ;e o *peronismo*, que representou a consagração da igualdade (1945-1955). Ambos os movimentos foram conservadores e nasceram “con taras y malformaciones que marcarían profundamente a la sociedad argentina”<sup>269</sup>.

O peronismo criou uma cultura política marcante, que resiste até os dias atuais. Perón desprezava as estruturas jurídicas do Estado representativo e de seu partido, que passou a ser uma máquina a serviço de seus projetos pessoais.

---

<sup>267</sup> Não incluímos em nosso trabalho a Bolívia, o Chile e a Venezuela, que recentemente demonstrou interesse em integrar ao Mercosul.

Contudo, a Argentina teve uma evolução política marcada por governos constituídos de fato e em outros momentos de direito, marcados por fraudes, golpes, alianças incongruentes e líderes populistas como Hipólito Yrigoyen (União Cívica Radical), líder dos radicais.

Eleito presidente em 1918, Yrigoyen criou uma legislação que contemplou os novos problemas trabalhistas, com base em um Código do Trabalho.

Foi de sua iniciativa a criação da *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF), empresa pública destinada à exploração do petróleo argentino.

O sucessor de Yrigoyen foi seu correligionário Marcelo T. de Alvear, pelo qual nutria enorme simpatia. Contudo, pela postura autoritária de Yrigoyen, Alvear estimulou uma cisão no interior da UCR, formando um movimento conservador denominado “antipersonalismo”.

A Argentina, nesse período, viveu sob certa estabilidade política e econômica. O exército foi equipado com moderna tecnologia, o que trouxe enorme prestígio ao Ministro da Guerra, general Agustín P. Justo, que logo o utilizou politicamente.

Em 1928, Yrigoyen voltaria ao poder com 840.000 votos contra 440.00 dos antipersonalistas<sup>270</sup>.

Embora as preocupações com o desenvolvimento social se houvessem acentuado, o cenário político era predominante, uma vez que o presidente era idoso e se anunciavam, evidentemente, novas disputas eleitorais.

Os grupos conservadores também se mobilizavam para a sucessão agrupando-se em torno do Partido Democrático Nacional, que trazia elementos dos Partidos Autonomista

---

<sup>268</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 33.

<sup>269</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 34.

<sup>270</sup> SANGUINETTI, Horacio. **Curso de derecho político**. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2000. p. 362.

Nacional e Conservador. De tendência social-democrática, surgiu, em 1914, o Partido Democrático Progressista, tendo como líder Lisandro de la Torre, com grande influência na província de Santa Fé.

Uma campanha de descrédito, liderada principalmente pelo diário **Crítica**, de Natalio Botana, contra Yrigoyen, desgastou seu prestígio, principalmente com a morte de um deputado de oposição:

El radicalismo, que había puesto su tónica en la lucha por el libre sufragio, cometió algún peccadillo en esta materia. La Cámara de Diputados rechazó los diplomas de los líderes cuyanos opositores, Cantoni y Lencinas, y el último fue asesinado en 1929, ofreciendo así una víctima que el antyrigoyenismo pudo explorar en su favor<sup>271</sup>.

Nas eleições parciais de 1930, os socialistas independentes venceram na capital, os conservadores em Córdoba e os antipersonalistas em Entre Ríos.

Os adversários do presidente, percebendo o declínio de prestígio, decidiram recorrer à força e a uma conspiração liderada pelo General José Félix Uriburu. Entre os oficiais figuravam Descalzo, Perón, Sarobe e Sosa Molina; entre os civis, o maior entusiasta era Lugones, que se precipitou ao escrever uma proclamação revolucionária, mas foi logo desestimulado.

O presidente, embora ciente do movimento, negou-se a tomar qualquer atitude contra o complô e renunciou em 6 de setembro de 1930. Instalou-se então um governo provisório, pondo fim à primeira democracia argentina.

Em 10 de setembro a Corte Suprema de Justiça reconheceu o governo provisório instalado,

[...] anunciando simplemente que controlaría la observancia de la Constitución (que también invocaban quienes la había violado), tal como lo haría con un gobierno constitucional. Unos años más tarde, en 1933, la Corte aumentó las

---

<sup>271</sup> Id. Ibid., p. 363.

competencias del *gobierno de facto* autorizándolo a dictar decretos-leyes, es decir, a desempeñar funciones legislativas<sup>272</sup>.

Tudo isso deu origem aos governos de fato na Argentina. Quase um terço da vida institucional dessa república tem sido caracterizado por governos de fato. A Suprema Corte<sup>273</sup> concedeu a tais governos o *status* de legítimos, o que fragiliza o papel da Constituição no País. Com essa proclamação, sucederam autoridades de fato à margem da Constituição. A instalação de governos de fato é uma marca do governo argentino. Em seguida, o Congresso foi dissolvido, alguns juízes afastados e Yrigoyen, preso.

Entretanto, no novo governo havia duas tendências: uma liderada pelo General Uruburu, empenhado em modificar a Constituição nos moldes do corporativismo europeu; outro pelo General Justo, apoiado por setores conservadores moderados, antipersonalistas e socialistas independentes, dispostos a manter as estruturas liberais. A força política de Uruburu desgastou-se logo depois das eleições em Buenos Aires, em que foi vencido pelos liberais, o que o levou a convocar eleições gerais, vencidas pela tendência liderada pelo General Augusto P. Justo, eleito presidente em fevereiro de 1932, tendo com vice Julio A. Roca.

Os anos seguintes foram caracterizados pelo reordenamento administrativo e financeiro. Criaram-se o Banco Central, o imposto sobre a renda e grandes obras públicas, sobretudo em matéria de sistema viário e de urbanismo. Verificou-se na Argentina uma crescente opção por regimes autoritários e nazi-fascistas, fenômenos que ocorriam em escala mundial. Porém, o Presidente Justo “frenó tales intentos, y presentó la opción entre el facismo o su propia democracia ficta. En el Senado, Lisandro de la Torre” candidato derrotado nas eleições contra Justo,

<sup>272</sup> VALDÉS, Ernesto Garzón. Op. cit., p. 62.

<sup>273</sup> Vejamos a íntegra da proclamação da Corte argentina: “Que ese Gobierno se encuentra en posesión de las fuerzas militares y policiales necesarias para asegurar la paz y el orden de la nación, y por consiguiente, para proteger la libertad, la vida y la propiedad de las personas, y há declarado, además, en actos públicos, que mantendrá la supremacía de la Constitución y las leyes fundamentales... Que el Gobierno provisional que acaba de constituirse en el país es, pues, un gobierno de facto, cuyo título no puede ser judicialmente discutido con éxito... Que ello non obstante, si normaliza la situación, en el desenvolvimiento de la acción del Gobierno de facto, los funcionarios que lo integran desconocieron las garantías individuales..., la administración de justicia... las restablecerá en las mismas condiciones y con el mismo alcance que lo habría hecho con el Poder Ejecutivo de derecho”.

[...] realizó una labor opositora trascendental, y sobre todo a través de la investigación del comercio de carnes, produjo el último debate parlamentario memorable. Éste culminó con el asesinato, en pleno recinto del Senado, de su correligionario el senador Enzo Bordabehère, bajo vehemente sospecha de complicidad oficial<sup>274</sup>.

As tendências políticas se radicalizaram e muitos estudantes ingressaram na luta cívica ou na esquerda. Do lado dos radicais, um grupo denominado FORJA (*Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina*), vinculado à UCR, formado por Del Mazo, Dellepiane, Jauretche, Scalabrini Ortiz, que era contrário à política econômica pró-Inglaterra<sup>275</sup>, imaginou que poderia obter o apoio do nazismo para combater o predomínio econômico inglês, mas acabaram por derivar para o peronismo.

No entanto, o fascismo teve mais seguidores e constituiu uma nova tendência, chamada nacionalismo, no qual o amor à Pátria era acompanhado pela fobia antibrítânica; eram antiliberais, anti-semitas, aristocratizantes e cooperativistas. Nessa corrente militaram esquerdistas, cooperativistas e intelectuais. Como exemplo da incongruência política argentina, destaca-se a figura de Leopoldo Lugones, proveniente da esquerda. Fundador do Partido Socialista, manifestava profunda desilusão com os políticos, aos quais atribuía a culpa por todos os males. Aspirava a uma espécie de milícia que “salvaria a Pátria”, representada pelo exército; pouco antes de seu suicídio, aproximou-se dos fascistas.

As eleições presidenciais em seguida foram marcadas pela fraude, tanto que o líder conservador Emilio J. Hardoy, antes de morrer, pediu perdão ao povo<sup>276</sup>. Venceu a aliança “Concordancia”, formada por antipersonalistas e conservadores, tendo sido eleito presidente Roberto Ortiz e vice o conservador Ramón Castillo. Mesmo sendo um produto da fraude, Ortiz logrou êxito ao implementar políticas republicanas, tendo inclusive promovido intervenção na província de Buenos Aires, cujo governador, Manuel Fresco, era pró-fascismo. Porém, enfermo, veio a falecer, assumindo seu posto o vice Castillo, que

<sup>274</sup> SANGUINETTI, Horacio. Op. cit., p. 366.

<sup>275</sup> Ante a crise mundial, a Inglaterra, principal parceira comercial da Argentina, deu prioridade a suas colônias e ex-colônias. Pelo Pacto de Ottawa (1932), concedeu prioridades de comércio aos países do Império Britânico e limitou os argentinos à possibilidade de colocar carne naqueles mercados. Para restabelecer o vínculo comercial com a Inglaterra, firmou-se o Tratado Roca-Runciman, sobre o comércio de carnes, que assegurou aos britânicos relações de país semicolonial com a Argentina.

<sup>276</sup> SANGUINETTI, Horacio. Op. cit., p. 367.

dando ênfase à tônica de seu partido, foi derrubado pelo golpe de 4 de junho de 1943, quando assumiu o poder o General Edemiro Farrel.

No plano mundial, a Segunda Guerra já dava sinais da vitória dos aliados contra o eixo Alemanha-Itália-Japão, o que levou as autoridades argentinas — nem sempre com objetivos claros — a declarar guerra à Alemanha. Nesse período firmou-se no poder o Coronel Juan Domingos Perón, Ministro do Trabalho e da Previdência, que, aproveitando-se do clima político favorável interna e externamente, proporcionou melhorias às camadas mais pobres da população, principalmente aquelas que deixavam o campo e migravam para as cidades. Perón teve apoio dos “descamisados” e estruturou o sindicalismo vertical. Com esse apoio foi eleito presidente em 1946 e governou pela via antiliberalismo, perseguindo com rigor seus adversários. Foi um governo populista, que firmou um Pacto denominado Justicialista (nome do Partido de Perón), o qual consistia em uma aliança entre industriais e sindicatos com o objetivo de estabelecer uma política de equilíbrio entre salários e preços e evitar greves.

Em 1949 a Constituição foi reformada, permitindo que Perón fosse reeleito e governasse até setembro de 1955, quando renunciou. O governo “justicialista”<sup>277</sup> de Perón entrou em conflito com a Igreja Católica, com os militares e com forças políticas de esquerda.

Com a participação dos Estados Unidos, Perón foi derrubado por um movimento autodenominado “Revolução Libertadora”, da qual um dos líderes era o General Pedro Aramburu. Constituiu-se, novamente, um governo de fato.

As eleições de 1958 foram vencidas pelo Presidente Arturo Frondizi, eleito com 49% dos votos, com o apoio velado de Perón e dos peronistas. Derrubado em 1962, sucedeu-o o Presidente de fato José M. Guido, e no ano seguinte foi eleito o radical Arturo U. Illía. Em 1966 instalou-se um novo regime militar, chamado “Revolução Argentina”, encabeçado pelo General Juan Carlos Organía, que, sem ab-rogar a Constituição, criou leis paralelas fundamentais.

---

<sup>277</sup> Justicialista foi o nome dado ao Partido de Perón, cujas principais bandeiras consistiam em uma nação socialmente justa, economicamente livre e politicamente soberana.

Em 1971, o General Alejandro A. Lanusse elaborou um plano eleitoral complexo denominado “Gran Acuerdo Nacional”<sup>278</sup>, que possibilitou a volta de Perón em 1973, sendo eleito presidente com 62% dos votos. O peronismo aglutinava forças políticas de diversos matizes ideológicos, sobretudo a esquerda campesina e antigos peronistas antiliberais.

Com a morte de Perón, em 1974, assumiu o poder sua esposa, Evita, eleita vice-presidente, mas seu governo foi derrubado por um golpe militar. Iniciava-se ali um período jamais experimentado pela Argentina. Em 25 de março de 1976, a Junta Militar chefiada pelo General Jorge Rafael Videla perseguiu e assassinou os opositores do regime. A Argentina viveu nesse período uma guerra suja.

Em 1981, o País entrou em conflito bélico com a Inglaterra por causa da invasão nas Ilhas Malvinas. O General Leopoldo Galtieri, então presidente, aproveitou-se desse conflito para unificar a Argentina. Mas esta foi derrotada na guerra, que ceifou milhares de vidas em consequência de uma atitude irresponsável por parte de seus governantes. No plano político, o regime militar argentino se tornou insustentável, sendo convocadas eleições diretas em 1983, vencidas pelo civil Raúl Alfonsín, da União Cívica Radical.

A transição/consolidação da democracia na Argentina foi mais ou menos semelhante à do Brasil, Uruguai, Chile e Paraguai, entre outros que passaram do regime autoritário para o democrático. Para compreender esse processo é preciso levar em conta as tradições políticas, o corporativismo, o antiliberalismo e as forças sociais como os militares, os sindicatos e a Igreja Católica.

A tentação de um regime autoritário é freqüente no continente latino-americano, como forma de resolver problemas seculares.

No entanto, a experiência democrática argentina acompanha a tendência de estabilidade política no continente latino-americano, tanto que o Presidente Carlos Menen, de tendência peronista, foi eleito em 1989 e reeleito em 1994, sob os auspícios de uma Constituição. Seu governo se caracterizou pelo alinhamento pró-neoliberalismo.

---

<sup>278</sup> SANGUINETTI, Horacio. Op. cit., p. 369.

Nas eleições presidenciais de 1999, a coalizão entre a União Cívica Radical e a Frente País Solidário, movimento de esquerda fundado em meados dos anos 90, elegeu o Presidente Fernando de la Rúa. Este não implementou mudanças consideráveis, conduzindo o País a uma crise de governabilidade aguda, principalmente em virtude das denúncias de corrupção envolvendo seu Vice-Presidente, Chacho Álvarez que renunciou ao cargo. De la Rúa nomeou o economista Domingo Cavallo, que durante 11 anos manteve o peso atrelado ao dólar até provocar um colapso na economia argentina em dezembro de 2001. Nas eleições legislativas que ocorrerem em 2001, De la Rúa previa sua derrota, o que acabou por acontecer. Reparouse no cenário político Menen e foi eleito senador o ex-governador de Buenos Aires Eduardo Duhalde, ambos peronistas. O candidato governista e ex-presidente Raúl Alfonsín foi derrotado. Em 20 de dezembro de 2000, De la Rúa foi obrigado a renunciar e nas duas semanas seguintes à renúncia a Argentina teve nada menos que cinco presidentes.

Assumiu a presidência o Senador Duhalde, que conseguiu governar o País em meio a uma crise econômica sem precedentes na Argentina. Mas, em meados de 2002, dois jovens piqueteiros (nome dado aos integrantes de grupos de desempregados) foram assassinados pela polícia. Mais de 30 mil pessoas se reuniram na Praça de Maio para repudiar a repressão policial e a morte dos jovens. Esse fato fez com que Duhalde antecipasse as eleições para abril de 2003. Em 25 de maio do mesmo ano Duhalde entregou o poder ao também peronista Néstor Kirchner.

As primeiras medidas de impacto do novo governo foram: política de direitos humanos, renovação do Supremo Tribunal de Justiça e endurecimento perante o Fundo Monetário Internacional. Até o momento a Argentina tem vivido sob certa estabilidade política.

### **1.2.2 O sistema constitucional no contexto político argentino**

Observa-se que o cenário político argentino é paradoxal. O poder político na Argentina, pode-se concluir, é exercido ora por governos de direito, ora por governos de fato. Tal alternatividade fragiliza as instituições, consubstanciando um Estado vulnerável às mutações de procedimento no exercício dos direitos políticos, que é obstado. Isso significa que, em certos momentos da vida política, os direitos políticos foram negados aos argentinos. No dizer de Miguel Ángel Ekmekdjian<sup>279</sup>, nos períodos de governos de fato, a categoria dos direitos políticos não era exercitável. As Constituições argentinas não foram, de modo geral, garantias político-jurídicas de regras na competição pelo poder político. As Constituições têm como um dos objetivos fixar regras políticas para o Estado, ou seja, estabelecer a forma e o procedimento de composição do poder político. Por isso, para interpretar o desenvolvimento político-constitucional argentino deve-se levar em conta o processo histórico. German J. Bidart Campos acentua a dificuldade de aceitar a idéia de que a Constituição argentina não é mero texto literal; não se pode entendê-la apenas como o que nela se contém. Para uma interpretação adequada do sistema constitucional argentino é necessário tomar em conta uma trilogia: “letra-espírito-raiz histórica”<sup>280</sup>.

A fórmula escrita da Constituição se vivifica com o espírito da Constituição, que para o caso argentino é o mesmo de sua filosofia política, sua idéia de direito, seus princípios e valores, ainda que nada ou pouco venha expresso literalmente no Texto Constitucional. Esse espírito oferece condições para uma interpretação dinâmica e histórica da Constituição; uma interpretação ágil, construtiva e atualizada, que vem desde as transformações encetadas na primeira Constituição, de 1853-1860<sup>281</sup>. A interpretação constitucional não deve perverter nem contrariar a vontade histórica do constituinte originário, o que não quer dizer que a letra da Constituição ao tempo de sua formulação

<sup>279</sup> Miguel Ángel Ekmekdjian acentua: “La circunstancia de que los derechos políticos no estuvieron reconocidos explícitamente en la norma constitucional hasta 1994 no significa que esta categoría de derechos no existiera en la República Argentina. Al contrario, desde el inicio mismo de nuestra vida constitucional, los ciudadanos argentinos tuvieron derechos políticos, salvo en los períodos de facto” (EKMEDJIAN, Miguel Ángel. **Tratado de derecho constitucional**. Buenos Aires: Depalma, 1995. p. 453).

<sup>280</sup> BELAUNDE, D. Garcia; SEGADO, F. Fernandez; VALLE, R. Hernandez (coords.). *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1992. p. 41.

<sup>281</sup> Segundo Bidart Campos, a Constituição de 1853-60 possui forte simbolismo: “Hemos hecho alusión al simbolismo que rodea a dicha Constitución. El fenómeno se hace perceptible, de modo paradójico, en los momentos en que nuestra sociedad ha creído y vivenciado que se producían apartamientos y violaciones de la Constitución. La reivindicación democrática toma, entonces, como bandera – como símbolo – de legitimidad, a la Constitución de 1853-60. Reclama su vigencia, su cumplimiento. Y con ese apoyo repudia aquellos apartamientos y violaciones. Este simbolismo contiene cargas emocionales. No en vano la Constitución del siglo XIX es propuesta y considerada como nuestra Constitución histórica y fundacional. Hay, incluso, quienes creemos que por eso mismo, por su proceso histórico antecedente, por sus fuentes, contiene un eje sustancial que ninguna reforma puede ni debe alterar su esencia”, p. 39.

tem o mesmo significado de hoje — isso seria equivocado, pois configura uma interpretação estática, que não se compadece com o espírito constitucional, porque não existe a pretensão de uma Constituição eterna. A interpretação histórica serve para vivificar a dinâmica da letra do Texto Constitucional e “La movilidad de la interpretación constitucional rechaza su congelamiento, pero se equilibra igualmente repeliendo creaciones interpretativas lesivas del espíritu de la Constitución”<sup>282</sup>.

Por fim, deve ser levada em conta a raiz histórica para que a interpretação constitucional seja completa. Bidart Campos assevera que o tipo de federalismo argentino tem suas raízes no constitucionalismo rioplatense. O federalismo argentino não é simétrico ao norte-americano, embora o constituinte argentino tenha tomado como modelo o texto da Filadélfia de 1787. O argentino é do tipo centralizado, com as competências nacionais concentradas no governo federal. Enrique Rojo corrobora o pensamento de Bidart Campos, afirmando que o centralismo deriva do fato de as províncias não estarem à altura das exigências públicas de educação, saúde, política social ou exploração racional e moderna das fontes de riqueza. Lançando mão desse pretexto, o governo federal assume tais funções, que poderiam ser exercidas pelas províncias<sup>283</sup>.

A Constituição Nacional da Argentina em vigência, datada de 1º de maio de 1853, foi reformada em 1860, em 1866, em 1898, em 1957 e em 1994.

A reforma de 1994 foi considerada por seus defensores a mais importante sofrida pela Constituição de 1853, devido a três fundamentos:

En primer término, la reforma constitucional de 1994 es la única en la historia argentina del último siglo que surge de un acuerdo político transcendental. (...) Ese acuerdo político-institucional le dio a la reforma previsibilidad y legitimidad política (...).

En segundo lugar, esta reforma (...) tiene una enorme transcendencia debido al extenso rango de materias que se incluyeron entre las enmiendas.

En tercer lugar, la reforma de 1994 tiene un fuerte componente simbólico y político porque, a la vez, marca la era final de la transición democrática iniciada

<sup>282</sup> BELAUNDE, D. Garcia; SEGADO, F. Fernandez; VALLE, R. Hernandez (coords.). Op. cit., p. 41.

<sup>283</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 45.

en diciembre de 1983 y fija importante agenda institucional (y legislativa) para los próximos años<sup>284</sup>.

Por outro lado, seus críticos creditam a reforma de 1994 à feitura de uma “cuasi-Constitución”. Valdés cita um artigo de Jorge R. Vanossi, denominado “Reforma constitucional o cambio electoral”, no qual faz ásperas críticas:

Se trataría de una “cuasi-Constitución”, que tendría que ser completada a través de leyes que deben conferirle su perfil definitivo. Pero lo grave es que estas leyes pueden ser modificadas por otras leyes. En la práctica esto significa que cada vez cambie la mayoría parlamentaria es posible cambiar el perfil constitucional<sup>285</sup>.

Termina afirmando que a nova Constituição é superpresidencialista, pois confirma e reforça o poder do presidente.

Evidentemente as Constituições são produto da criação humana, e como tal imperfeitas. Mas o fato é que as Constituições são instrumentos de ruptura ou inovação na ordem política e jurídica, que tendem a modificar as relações intersubjetivas políticas, sociais e culturais. A reforma constitucional de 1994 na Argentina representa sobretudo a ruptura com o regime militar que se instalara em 1978, consubstanciando, no tema direitos políticos, como veremos a seguir, avanços no sistema democrático daquele país.

### 1.2.3 Os direitos políticos na Constituição argentina

O Texto Constitucional argentino de 1994 inovou no Capítulo Segundo, artigos 36 a 43, a Constituição Nacional. Nos artigos 37, 38, 39 e 40, consubstanciam-se os princípios basilares dos direitos políticos. A novidade é o reconhecimento dos partidos políticos inserta no artigo 38, que os reconhece como instituições fundamentais do sistema democrático. Nas Constituições anteriores eram previstos de forma implícita. Assinala

<sup>284</sup> VALDÉS, Ernesto Garzón. Op. cit., p. 72.

<sup>285</sup> Id., p. 73.

López Rosas que os partidos políticos “nunca estuvieron de una manera expresa legislados en la ley fundamental. Muchas leyes y decretos leyes regulamentaron durante años la existencia de los partidos sin alcanzar jamás su máxima consagración en la norma de 1853”<sup>286</sup>. A atual Constituição, em seu artigo 37, garante o pleno exercício dos direitos políticos, e o artigo 38 expressa que os partidos são instituições fundamentais do sistema democrático. Assevera ainda que sua criação e o exercício de suas atividades são livres dentro do respeito à Constituição; que garante sua organização e funcionamento democráticos; a representação das minorias; a competência para a postulação de candidatos a cargos públicos eletivos; o acesso à informação pública e a difusão de idéias.

A essência da democracia radica no respeito aos direitos humanos — entre os quais se encontram os direitos políticos —, às liberdades públicas e ao esboço que delineia a sociedade, os limites de ação estatal e a política da ordem jurídica. Os direitos políticos são “derechos humanos fundamentales”<sup>287</sup>, referindo-se à participação do indivíduo na organização da coisa pública e do Estado e na participação interna nos partidos políticos. Exercer os direitos políticos vai além do eleger ou ser eleito: o protagonismo político ativo é de maior extensão e intensidade, porque influi nas etapas posteriores do procedimento eleitoral. Para Zarini, atualmente,

[...] estrechar la participación en el derecho electoral (designación de los gobernantes), no otorga plenitud ni a la libertad política ni a la participación, que deben ser reales, amplias, plurales y constantes, vinculadas con la dinámica del régimen político, que nunca se extingue ni paralisa, y con la vida interna de los partidos<sup>288</sup>.

Os direitos políticos na Argentina consistem, fundamentalmente, na faculdade que têm os cidadãos de participar do governo e das decisões do Estado por meio do exercício dos direitos políticos individuais e coletivos. O primeiro consiste no exercício da cidadania ativa e passiva; o segundo, na participação direta por meio do plebiscito, *referendum* e iniciativa popular.

---

<sup>286</sup> ROSAS, José Rafael López. **Historia constitucional argentina**. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1998. p. 672.

<sup>287</sup> ZARINI, Helio Juan. **Constitución argentina, comentada y concordada**. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1998. p. 154.

<sup>288</sup> Id., Ibid.

Os direitos políticos ativos, ou cidadania ativa, consistem na faculdade de os cidadãos argentinos participarem das eleições escolhendo os representantes que ocuparão os cargos governamentais. Trata-se propriamente do exercício efetivo da soberania popular, ou seja, de eleger os representantes que em seu nome decidirão as questões do Estado.

Os direitos políticos passivos, ou cidadania passiva, consistem na prerrogativa que tem o cidadão de pleitear, como candidato, o preenchimento daqueles cargos de decisão. É o direito de participar do pleito eleitoral, solicitando aos outros cidadãos apoio, que se traduzirá em votos. Uma vez preenchidas as condições de elegibilidade, ocupará o cargo pretendido. Deverão ser observados alguns requisitos que limitam a ascensão a determinados cargos que a Constituição prevê: idade, residência, nacionalidade etc.

Os titulares dos direitos políticos argentinos são os nascidos em território nacional ou os que, segundo o artigo 20, parte final, adquirirem a carta de cidadania argentina, após dois anos contínuos de residência no País. Adotou-se o princípio universal do direito público, o qual estabelece que os direitos políticos serão exercidos pelos nacionais (natos e naturalizados). Isso não significa que os estrangeiros não poderão gozar de direitos civis na Argentina. O artigo 20 prevê que os estrangeiros contarão com todos os direitos civis atribuídos aos cidadãos argentinos.

#### **1.2.4 A extensão dos direitos políticos**

O constituinte de 1994, ao incorporar o Capítulo Segundo, denominado “*nuevos derechos y garantías*”, ocupou-se em introduzir figuras inovadoras no Texto Constitucional, como o direito de resistência à opressão perpetrada por governantes de fato, de formar partidos políticos, à iniciativa popular e à consulta popular entre os mais destacados.

A garantia expressa do exercício dos direitos políticos se traduz em duas conseqüências importantes: o direito ao sufrágio e a igualdade entre homens e mulheres para ascender a cargos públicos eletivos.

O direito ao sufrágio está vinculado à doutrina de governo do povo, que é a idéia da democracia indireta de representação política, mas com esteio no princípio da soberania popular (artigo 37). Assim, se a essência da democracia indireta é o povo se governar por meio de representantes, então a fórmula é operada por meio do sufrágio. O artigo 37 reconhece a participação do corpo eleitoral – conjunto de pessoas com direito de realizar atos políticos — não só na eleição de seus representantes, mas também na atividade governativa direta, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular, satisfazendo as aspirações do homem contemporâneo que pretende governar e ser bem governado. Não se esgota, todavia, na dualidade eleitor/elegível: intervém diretamente na formulação de decisões e objetivos políticos do Estado.

Zarini sustenta que o sufrágio é uma função política e pública e não estatal, porque o indivíduo (homem ou mulher) exerce um direito eleitoral ativo em nome próprio, e não em nome do Estado, mesmo quando leva em conta interesses comuns<sup>289</sup>. Isso significa que o direito de sufragar é privativo e se manifesta pelo voto individual, em face de outras vontades individuais ou preferências. Quando se alcança certa maioria, em tese, constrói-se a vontade da coletividade. É dizer que o direito de votar é antes o exercício do direito de manifestação de pensamento e de expressão, portanto individual; a conseqüência é a construção de uma vontade coletiva.

No mesmo artigo 37 são prescritos os requisitos do sufrágio: universal, secreto, obrigatório e igual.

Universal porque reconhece a todos os cidadãos o direito de sufragar, observando certas limitações como idade e nacionalidade, mas tende a ser o mais amplo possível. O sufrágio universal possibilita a legitimidade do governo,, dada pela maioria dos cidadãos, característica dos Estados constitucionais contemporâneos.

---

<sup>289</sup> ZARINI, Helio Juan. Op. cit., p. 157

O sufrágio deve ser secreto, pois impede a identificação da vontade do sufragante. É uma garantia para a liberdade de pensamento e expressão e constitui pilar fundamental para assegurar a autêntica manifestação da vontade popular, sem o temor de controle. Os argentinos o denominam “*cuarto oscuro*”, que é uma garantia da inviolabilidade do voto.

O sufrágio é obrigatório, segundo dispõe a Constituição nacional argentina. Na esteira da concepção acima descrita, Zarine justifica a obrigatoriedade como cumprimento de uma verdadeira função pública, por seu significado de interesse geral<sup>290</sup>. A atuação do poder eleitoral, quantitativamente, oferece uma presunção de legitimidade e garante a participação popular como valor imprescindível ao sistema democrático do tipo representativo. A tese de maior participação, maior legitimidade democrática, acentua-se na presença política como algo justo e valioso. Ao

[...] contrario, los sistemas (un democráticos) poco participativos, pierden legitimidad. Naturalmente, esto produce ciertas consecuencias éticas para el electorado, en el sentido de que lo obliga a comportarse con mayor empeño y cuidado: a mayor poder, mayor responsabilidad<sup>291</sup>.

A igualdade é outra característica do sufrágio, pois considera equivalentes todos os eleitores, sem levar em consideração a idade, o sexo, a raça, a condição social e outros fatores que poderiam ser usados como critério de superioridade/inferioridade, valorizando os votos de uns em detrimento de outros. Pelo sufrágio igual se reconhece o fundamento: “um homem, um voto”.

A Constituição argentina, porém, foi além. Estabeleceu a igualdade real entre homens e mulheres ao inserir, no artigo 37, “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en régimen electoral”. Explicitamente, atribui ao legislador ordinário a obrigação de formular ações positivas em favor das mulheres.

O artigo 16 da Constituição argentina consagra o princípio da igualdade:

---

<sup>290</sup> ZARINI, Helio Juan. Op. cit., p. 159.

<sup>291</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro. **Elementos de derecho constitucional**. 3. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003. p. 411.

Artículo 16 – La nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni título de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante a ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

O artigo acima transcrito possui amplo grau de generalidade e abstração, como é da natureza dos princípios. O artigo 37 vem dar efetividade concreta ao comando principiológico, estabelecendo paridade entre homens e mulheres (“real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios”), obrigando o Congresso a legislar no sentido de garantir essa igualdade (“por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”).

A redação do artigo 37 segue os delineamentos assinalados pela Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada pela Resolução n. 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18 de dezembro de 1979, e reconhecida pela Lei n. 23.179 do Congresso argentino. Em virtude do artigo 75, inciso 22, os tratados internacionais de direitos humanos são expressamente dotados de força de *norma constitucional*<sup>292</sup>. Assim, nesse tema, o artigo 37 harmoniza-se com o artigo 2º do Tratado Internacional de Proteção às Mulheres, em especial as letras “a”, “b” e “c”. Diz o artigo 2º:

Os Estados-partes condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas, concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher, e com tal objetivo se comprometem a:

a) consagrar, se ainda não o tiverem feito, em suas *Constituições* nacionais ou em outra legislação apropriada, o princípio da igualdade do homem

<sup>292</sup> “Artículo 75 – Corresponde al Congreso:

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (grifos nosso); la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño; en la condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de la dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

e da mulher e assegurar por lei outros meios apropriados à realização prática desse princípio (grifo nosso);

b) adotar medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, com as sanções cabíveis e que proibam toda discriminação contra a mulher;

c) estabelecer a proteção jurídica dos direitos da mulher em uma base de igualdade com os do homem e garantir, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação.

Verifica-se que o constituinte de 1994 foi além da garantia formal da igualdade. Elegeu a igualdade real, impondo ao Estado a obrigação de tomar medidas adequadas em favor da mulher. A garantia da igualdade no exercício dos direitos políticos ganha importância singular, pois esses direitos, como já sublinhado, são direitos humanos. Miguel Ángel Ekmekdjian escreve que a igualdade real significa

[...] acción afirmativa, es decir, el otorgamiento de beneficios especiales a los grupos desaventajados (en este caso las mujeres) para remover los obstáculos sociales y económicos que, de hecho, limitan la igualdad de oportunidades, aunque formalmente no exista trato desigual. Por eso este texto constitucional se refiere a las “acciones positivas”, en las normas sobre partidos políticos e régimen electoral<sup>293</sup>.

É de observar uma opção axiológica do constituinte argentino: a letra “a” do artigo 2º do Tratado permite consagrar nas Constituições *ou* outras legislação apropriadas o princípio da igualdade do homem e da mulher. No plano normativo o “ou” tem função inclusiva:

Se a proposição deontica primária e a proposição deontica secundária são ambas válidas na proposição jurídica total, o conectivo *ou* é usado em sua função includente (...) A validade simultânea dá-se no plano das normas. No plano dos fatos, há excludência. Os fatos é que ora se incluem na primeira proposição, ora se inserem na segunda proposição normativa<sup>294</sup>.

Com esteio nesse enunciado, o constituinte argentino decidiu que as normas de proteção à mulher – e de resto dos direitos humanos — tivessem hierarquia constitucional, pois o “ou” da Convenção não vincula os Estados-partes a constitucionalizar as normas protetivas. Oferece, ademais, a opção de norma infraconstitucional, se bem que superior à legislação comum. Fez, então, o legislador constituinte argentino constitucionalizar as

<sup>293</sup> EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. Op. cit., p. 458.

<sup>294</sup> VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 134.

normas de direitos humanos internacionais, incluindo o Tratado-Convenção ora em comento. Quer dizer: o “ou” incluiu o tratado no grau de norma constitucional e excluiu a possibilidade de infralegislar o tema.

No plano dos direitos políticos, o Tratado prevê em seu artigo 7°:

Artigo 7° Os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a:

- a) votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas;
- b) participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais.

Dessa forma, a Constituição argentina, ao referir-se à garantia das ações positivas, visando a igualdade real, acoplou-se, normativamente ao Tratado, dando condições legislativas às políticas de quotas, as quais foram normatizadas no Código Eleitoral, alterado pela Lei n. 24.444 em seu artigo 60, que dispõe:

Las listas se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un 30% de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos<sup>295</sup>.

Vê-se que os direitos políticos na Constituição argentina alcançaram um grau de igualdade real entre homens e mulheres. É indubitavelmente um avanço na legislação igualitarista.

---

<sup>295</sup> Helio Juan Zarini conclui: “1) el constituyente de 1994 aplicó aquí los principios expresados y la igualdad sentada por el art. 16 de la Constitución, en lo que refiere al sexo; 2) constitucionalizó el ‘cupos femenino’ del 30% que ya había establecido la ley 24.012, ‘cupos’ que ratificó el Congreso nacional por ley posterior 24.444, a la que nos referimos seguidamente; 3) la norma constitucional extiende también ese porcentaje de mujeres para el acceso a cargos partidarios; 4) la ley puede limitar, temporalmente, el ‘cupos femenino’ para ‘cargos electivos y partidarios’; 5) el art. 37 y su disposición transitoria, autorizan una ley de ‘cupos femenino’ que pareciera afectar, en principio, a quienes aparentemente pretende beneficiar, puesto que otorga un privilegio a las mujeres asegurándoles, al menos, el 30% de cargos electivos y partidarios, y 6) finalmente, la interpretación expuesta, por aplicación de los principios de igualdad, este último como condición exigible para el acceso a los cargos públicos (art. 16, Const. Nacional), y en virtud del texto del art. 37 y su disposición transitoria permiten afirmar, en resumen, que será discriminatoria y, en consecuencia, inconstitucional toda norma y medida que pretenda efectuar una distinción entre las personas atendiendo a su sexo” (ZARINI, Helio Juan. Op. cit.).

Na democracia contemporânea a pluralidade e o reconhecimento das diversidades são a marca mais acentuada. As desigualdades levam ao conflito, que pode criar uma coletividade bruta, violenta, onde os mais fortes submetem os mais fracos. Os conflitos individuais não são tão danosos como os conflitos entre grupos. Estes podem gerar violências enormes e desagregar uma coletividade, tornando insuportável a convivência. A história mostra que grupos desorganizados praticam atos de barbárie contra outros, tanto no interior de uma sociedade como na tentativa de subjugar outras sociedades. Dentro de uma sociedade também existem grupos com interesses antagônicos e conflitantes. Até a Idade Média, mormente, os grupos mais fortes perseguiram os opositores. Foi na Revolução Francesa que os conflitos entre grupos foram racionalizados e institucionalizados, ao reconhecer a livre associação política, cuja liberdade de expressão é exercida coletivamente. Os indivíduos se unem com outros para formar grupos com diversos vínculos: associações, instituições, sindicatos, partidos políticos etc. Este último o é que nos interessa, em razão do regime democrático representativo.

### **1.2.5 Os Partidos políticos na Argentina**

Os partidos políticos, com as características atuais, surgiram na metade do século XIX, e vêm se desenvolvendo em razão direta do regime democrático representativo. Nasceram de processos sociais, ideológicos, culturais e históricos. Já foram considerados perigosos à segurança do Estado. Entretanto, a complexidade da vida social e da realidade política impôs a concepção de que partidos governistas e de oposição são essenciais para as exigências do regime democrático e do Estado de Direito. Propiciam uma sociedade aberta e participativa, que dá origem a uma sociedade democrática. Obviamente, referimo-nos a uma democracia do tipo representativa.

Os partidos políticos agrupam indivíduos segundo suas idéias e sentimentos e disciplinam as disputas políticas, mediante doutrinas e programas partidários. Organizam o eleitor e mantêm uma mediação entre governantes e o povo. Também avalizam a democracia no sentido de institucionalizar os conflitos entre grupos.

Todos os indivíduos devem fazer parte de um trabalho social ou político. Isso gera compromissos sociais e políticos decisivos para uma sociedade democrática. A indiferença do indivíduo pela política é na verdade uma indiferença<sup>296</sup> pela “coisa pública”. Todos devem se empenhar ao máximo em participar da vida de sua comunidade. Essa é a substância de uma sociedade solidária; o contrário é uma sociedade egoísta. Numa sociedade egoísta a causa pública tem pouco ou nenhum interesse dos indivíduos; em contrapartida, as causas particulares ganham relevo e importância, dispersando a multidão. Essa realidade poderá conduzir o Estado a regimes autoritários, pois o povo desorganizado e sem sentimento de coletividade não exerce controle político sobre os governantes, abrindo a possibilidade de grupos ascenderem ao poder com propostas estranhas à democracia.

Os partidos políticos, nesse sentido, são uma garantia de que os governantes poderão sofrer alguma espécie de controle, principalmente pelos partidos de oposição. Por isso, os partidos políticos representam a espinha dorsal do regime democrático representativo, uma vez que oferecem equilíbrio entre grupos que disputam o poder estatal. Podem ser considerados uma forma cultural de expressão do homem, pois buscam a formação e o refinamento do indivíduo. Impõe uma disputa civilizada entre os diferentes. Garante-se a vitória dos vencedores e o respeito aos perdedores. Dessa forma, os partidos avalizam o regime democrático representativo e vinculam o governo vencedor à opinião pública. Permitem, ainda, aos cidadãos e protagonizar iniciativa, planejamento e execução das decisões que interessam ao bem comum. Caso ocorra o triunfo de determinado partido, seus dirigentes assumem a responsabilidade de governar, aplicando os programas de seus

---

<sup>296</sup> Importante reflexão de Norberto Bobbio: “Nada corrói mais o espírito do cidadão participante que o indiferentismo [qualunquismo] dos que cultivam o seu ‘particular’. Trata-se de algo que já havia sido claramente percebido pelos antigos: ‘Consideramos todo aquele que não participa da vida do cidadão – afirma Péricles numa célebre sentença registrada por Tucídides – não como alguém que se ocupa apenas dos próprios negócios, mas como indivíduo inútil’. Também Rousseau estava completamente ciente do fato: ‘Tão logo o serviço deixa de ser a principal ocupação dos cidadãos e eles preferem servir com sua bolsa e não com sua pessoa, o Estado já se encontra próximo da ruína’; ou uma das frases esculturais que lhe são próprias:

partidos. Por outro lado, os partidos que não triunfaram devem ter uma atitude construtiva na oposição, visando, sempre, o bem comum.

Assim, os partidos políticos se apresentam como agremiações caracterizadas por vínculos sociológicos, ideológicos (nem sempre) e um fim político. Esse vínculo sociológico surge pela identidade de idéias e interesses; o fim político, pela pretensão de exercer o poder, controlar o governo ou atuar de forma eficaz dentro da dinâmica estatal.

Os partidos políticos, portanto, não se caracterizam pela existência transitória, mas são organismos estáveis e perenes necessários para a evolução da democracia.

Zarini conceitua os partidos políticos como uma associação

[...] estable de personas organizadas en torno de una ideología política común y de un proyecto político que, a fin de realizarlos, se propone llegar al poder del Estado o bien influir sobre él, participando de alguna manera en su funcionamiento o, por lo menos, controlar el ejercicio del poder público cuando éste es ejercido por hombres de otros partidos<sup>297</sup>.

Mas, na Argentina, os partidos políticos foram constitucionalizados apenas na reforma de 1994, pois as Constituições anteriores não os previam expressamente. Seu funcionamento estava implícito nos artigos 1º, 14 e 22 e 33 da antiga Constituição, na legislação e na jurisprudência. Foi consolidado no artigo 38 da atual Carta, que os considera instituições fundamentais do sistema democrático. O mesmo artigo protege sua criação, e o exercício de suas atividades é livre

[...] dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

O artigo 38 reconhece os partidos políticos como direito de associação em uma sociedade democrática, harmonizando-se com o exercício livre da atividade partidária, limitada esta às exigências de um Estado democrático.

---

‘Tão logo alguém diga dos negócios de Estado: que me importam eles?, pode-se estar seguro de que o Estado está perdido’ (BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, cit., p. 69).

<sup>297</sup> ZARINI, Helio Juan. Op. cit., p. 164.

O referido artigo prevê, ainda, a contribuição do Estado para a sustentação econômica de suas atividades e da capacitação de seus dirigentes, obrigando os partidos políticos a darem publicidade da origem e destino de seus fundos e patrimônio. Embora o Estado contribua economicamente com os partidos políticos e a capacitação de seus agentes, não está autorizado a praticar qualquer tipo de intervenção na vida partidária.

A publicidade, todavia, tem por finalidade assegurar a transparência de atos e procedimentos partidários, visando o aprimoramento do processo democrático. Além disso, a exigência de transparência financeira partidária é uma aspiração do povo argentino,

[...] porque los escándalos por el origen y manejo de los fondos partidarios, la corrupción, los recursos de origen dudoso, se proyectan a la opinión pública e inciden negativamente en la credibilidad ciudadana acerca de la existencia, necesidad, organización y funcionamiento de las organizaciones políticas<sup>298</sup>.

Os partidos políticos na Argentina não possuem vertentes ideológicas claras e consistentes. Uma característica insólita do sistema partidário argentino consiste na tradição de fazer política populista, que inclui, principalmente, o peronismo, que, em que pese obter um discurso em favor dos “descamisados”, aglutina segmentos burgueses da sociedade argentina, como empresários nacionais e multinacionais, e setores agropecuários e financeiros. Essa articulação em um mesmo partido — segmentos populares e da burguesia — logrou êxito a partir da adoção,

[...] por el justicialismo menemista, de un cuerpo de ideas y una política de gobierno neoliberales que no sustituyeron, empero, sino que más bien coexisten con la subcultura tradicional peronista, tolerada como una concesión a las bases populares<sup>299</sup>.

Mesmo assim, o Partido Justicialista e seu “versátil presidente” não se consolidaram como porta-voz das elites econômicas. O mesmo ocorreria com outro partido, hoje quase extinto: a *Unión de Centro Democrático* ou UCD.

Não existiu nem existe na Argentina um importante partido de direita moderno, que pudesse canalizar as aspirações conservadoras de influentes segmentos sociais e

<sup>298</sup> ZARINI, Helio Juan. Op. cit., p. 174.

<sup>299</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 133.

econômicos, pois estes se acostumaram com lideranças militares, a eles se somando importantes setores da classe média, que se dispunha a apoiá-los.

No entanto, nas eleições de 1989 (quando se elegeu Carlos Saúl Menen), a UCD obteve 6% dos votos do eleitorado, convertendo-se na terceira força política partidária do País. No começo dos anos 80, iniciou-se a imposição de um discurso globalizante, o mesmo que hoje triunfa no planeta: abertura dos mercados, desregulamentação da iniciativa privada e do achincalhamento do Estado.

O que se segue é a curiosa história de “sabordage” ao UCD,

[...] de dicho partido por sus dirigentes, al precio de hacer adoptar su ideología y sus propuestas de gobierno por el justicialismo menemista y de integrar sus cuadros partidarios, primero en el gobierno, y después lisa y llenamente en el propio PJ<sup>300</sup>.

Porém, isso não teria acontecido se os setores que engrossaram as fileiras justicialistas não se sentissem ameaçados por um poderoso partido de esquerda. Com efeito, a existência de um partido de esquerda haveria conduzido boa parte da opinião pública a respaldar um partido de direita que supostamente enfrentaria um partido de esquerda, com a eficácia das veleidades populistas do justicialismo e seu plano programático, impondo, supostamente, uma derrota aos partidos esquerdistas. Para Raúl Enrique Rojas, não há um importante partido de direita porque inexistente seu correspondente de esquerda:

La respuesta al interrogante vinculado con la ausencia de un partido de derecha pura y dura en el sistema político argentino parece estar entonces sensi asociada a la falta de partidos significativos de izquierda en el espectro político<sup>301</sup>.

Ao examinar essa carência de partidos de esquerda, poder-se-iam considerar as mesmas causas que impuseram o nascimento do peronismo. Paradoxalmente, foi o peronismo que, entre 1945 e 1955, acompanhou a política planetária pós-Segunda Guerra, a saber: o Estado do Bem-Estar Social. Em muitos países a política do bem-estar social foi impulsionada por partidos sociais democráticos, ou partidos de esquerda. Na Argentina foi

<sup>300</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 134.

<sup>301</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 134.

o peronismo o gestor dessas políticas, porém com estilo próprio, ou seja, uma característica populista, junto com o nacionalismo de massa e uma dose acentuada de autoritarismo. O mesmo ocorreu no governo de Menem, no qual o peronismo também é gestor de políticas globalizantes e neoliberais que, aparentemente, conduziram a sociedade argentina, em face das incertezas, à estabilidade econômica. Isso significa que no espectro ideológico a Argentina continua ambígua e vulnerável às persuasões populistas.

No campo jurídico-constitucional, a Argentina introduziu importantes avanços nos direitos políticos no Capítulo Segundo, que é inovador já pelo título: “*Nuevos Derechos y Garantías*”. Foram criados institutos para ampliar a participação popular na elaboração da vontade e objetivos do Estado. Trata-se dos artigos 39 e 40:

O artigo 39 traz a novidade da iniciativa popular para propor projetos de lei:

Artículo 39. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría de la totalidad de los miembros de cada cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Trata-se da participação direta da população na elaboração legislativa: a iniciativa popular. É um dos modelos de democracia direta, no qual os mandatários representam a si mesmos na criação de suas leis fundamentais e ordinárias e exercem, sem intermediários, as funções do Estado.

A Argentina, nesse compasso, acompanha a tendência de participação direta da população na decisão de determinados assuntos de interesse da sociedade e do Estado. Prevalece, porém, a democracia representativa.

A iniciativa popular é o direito de determinado setor do corpo eleitoral a propor, por iniciativa própria, projetos de lei, reformas constitucionais ou medidas de governo. A

iniciativa popular não decide por si, mas provoca os órgãos estatais a deliberar sobre matérias objeto do projeto.

No caso do artigo 39 da Constituição argentina, é a faculdade atribuída a grupos de cidadãos para propor, em face da Câmara dos Deputados, projetos de leis (projetos de reforma constitucional ou medidas governamentais não se inserem nesse contexto), observando, as matérias que não podem ser objeto dos projetos de iniciativa popular. O projeto inicia-se na Câmara dos Deputados e é votado pelo Congresso no prazo de doze meses.

A outra inovação a que nos referimos diz respeito à consulta popular:

Artículo 40. El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar la consulta popular vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidades de la consulta popular.

Com esse artigo 40, a Constituição argentina introduziu a forma semidireta de democracia, que é a consulta popular que se faz pelo plebiscito ou *referendum*. Isso não significa que a democracia argentina seja do tipo semidireta, pois prevalece a representação do povo pelos deputados.

Há duas situações nesse artigo 40 que devem ser analisadas: consulta popular vinculante e consulta popular não vinculante. A primeira refere-se à iniciativa da Câmara dos Deputados, cuja convocatória deverá ser feita pelo Congresso; este não poderá vetá-la. O voto é obrigatório, e, caso seja afirmativo, o projeto se converterá automaticamente em lei. No segundo caso, o Congresso ou o presidente da República, limitados por suas respectivas competências, poderão convocar a consulta popular não vinculante, caso em que o voto não é obrigatório. Da mesma forma, não obriga os órgãos governamentais, que podem atuar e decidir de forma distinta ou contrária ao resultado da consulta.

Em suma, a Argentina vai no rumo da consolidação da democracia liberal, sem correr o risco aparente de retrocesso e, em especial, da reintrodução de governos de fato.

## **1.3 O sistema político no Brasil**

### **1.3.1 A conjuntura política no Brasil**

O Brasil dormiu como monarquia e acordou como república em 15 de novembro de 1889. Essa afirmação denota a indiferença com que a sociedade brasileira tratou a ruptura do regime monárquico para o modelo político do tipo republicano.

A inauguração da República não foi suficiente para desencadear alterações substanciais no sistema político que predominava no Império. Por um lado, ressurgiu o poder da oligarquia; de outro, não se havia desenvolvido uma consciência política nacional capaz de, efetivamente, pressionar para mudanças estruturais. As classes populares eram basicamente compostas por negros ex-escravos, trabalhadores rurais, indígenas e mestiços. Por se tratar de uma economia agrícola, a maioria da população dependia do trabalho nas grandes fazendas e latifúndios. Dentro dessa população, um contingente enorme de analfabetos.

A primeira fase do republicanismo brasileiro, denominada “Velha República” (1889-1930), foi marcada por três principais fenômenos no campo do poder político: a oligarquia, o cartorialismo e o clientelismo.

A oligarquia consistia em uma aliança entre os governadores dos Estados e os “coronéis”, grandes proprietários rurais e latifundiários. Essa aliança exercia enorme influência sobre o governo federal, manipulando fraudulentamente as eleições estaduais, e, em, geral, detinham a maioria situacionista.

Normalmente as eleições eram vencidas pelos partidos situacionistas, devido à prática do empreguismo e nepotismo à “política dos governadores”.

O empreguismo e o nepotismo eram duas formas de aliciamento por meio das quais se remuneravam a sustentação e a lealdade política por intermédio de verbas públicas. Uma vez que não havia estabilidade nos serviços públicos, a garantia de emprego envolvia uma lealdade política que ao mesmo tempo remunerava os serviços políticos prestados e assegurava a continuidade de tais serviços. Segundo Gláucio Ary Dillon Soares:

Criava-se um vínculo contratual implícito, através do qual o oligarca aceitava uma série de responsabilidades relativas ao bem-estar do correligionário político e este se comprometia a apoiá-lo politicamente. (...) A instabilidade dos empregos públicos estimulava essa participação ativa. A derrota política do oligarca implicava a perda dos cargos e empregos de muitos seguidores. Para estes, portanto, a continuidade no poder do oligarca protetor era fundamental<sup>302</sup>.

Aliada a essas duas metodologias de controle da burocracia estatal, a corrupção eleitoral era marcante, a ponto de o Presidente Epitácio Pessoa ter recomendado à oposição da Paraíba uma reaproximação com a situação<sup>303</sup>, ou seja, para resolver uma crise política, recorria-se a acordos entre as partes, concedendo privilégios à oposição e legitimando o processo eleitoral. O nível de corrupção acentuado era possível, em razão da legislação que autorizava a nomeação de juízes eleitorais substitutos, o controle, a distribuição e o transporte dos livros eleitorais. No plano fático era possível a intimidação, por meio da violência à oposição e do controle sobre os eleitores, já que o voto não era secreto. Esses

---

<sup>302</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 14.

<sup>303</sup> Carta de Epitácio Pessoa recomendando uma reaproximação com os governistas, extraída da obra, já citada, de Dillon Soares: “No miserando regime político em que vivemos estão abolidos de fato os meios normais de revezarem-se os partidos no poder. Sabemos como se fazem e operam as eleições nos estados; pode o partido de oposição dispor de grande maioria do eleitorado, o governo do estado impedirá a sua manifestação, e se por qualquer circunstancia o não fizer, terá à mão, em todo caso, uma assembléia unânime, fabricada a jeito para depurar os adversários que lograrem ser eleitos... Nestas condições pretender a oposição alcançar o poder pelo processo ordinário e legal das urnas é pretender uma utopia. Resta, pois, unicamente, o recurso da aproximação, do acordo, da fusão com os elementos governistas, dadas certas condições, aproveitadas com habilidade certas circunstâncias e respeitados em todo caso os melindres pessoais e políticos do partido”.

fatores engendram um sistema de controle eleitoral garantidor da manutenção e preservação do poder pelas oligarquias. Não se trata de um simples modelo eleitoral, mas de um sistema hegemônico que é ao mesmo tempo excludente e concentrador. Excludente porque permitia a exclusão cada vez maior das massas populares, e concentrador porque ampliava o poder político a uma elite com objetivos individualistas e egoístas.

O sistema político, que basicamente se estruturava na aliança da oligarquia com os governadores de Estados, foi institucionalizado por Campos Sales (1898-1902), por meio da denominada “política dos governadores”. Esta consistia na outorga total de autonomia aos executivos estaduais, incluindo o respeito, pelo governo federal, às suas decisões, reduzindo a oposição ao *status* simbólico<sup>304</sup>. O objetivo era

[...] o estabelecimento de relações de compromisso entre o executivo federal e os executivos estaduais, de modo a possibilitar a formação de um legislativo coeso no plano federal, visando a dar sustentação às políticas a serem implementadas em seu governo.

Declarações de Campos Sales sugerindo que não se imiscuiria em questão de política estadual e nem se interessava pelas divergências entre concentrados e republicanos no Congresso, associadas a uma certa trégua nas disputas oligárquicas nos estados, permite-lhe obter o apoio legislativo necessário aos primeiros atos de governo<sup>305</sup>.

Isso foi possível em virtude da substituição do centralismo do Império pela forma federalista. A Constituição de 1891, primeira da República, atribuiu aos Estados a organização dos Municípios, desde que garantida a estes autonomia no que se referisse aos interesses peculiares, conforme dispunha o art. 68 da Constituição de 1891. Assim, os Estados eram dirigidos pelos governadores, que necessitavam do domínio dos Municípios para manter o controle político nos respectivos Estados. Os Municípios, por sua vez, eram controlados por coronéis. Formou-se um poder regionalizado hegemônico, cujos cargos eletivos, em especial o de prefeito, deputados estaduais e federais e determinadas funções burocráticas, eram ocupados pelos coronéis ou pessoas por eles indicados. Esse sistema dava sustentação política ao governo federal, que praticamente obstava a possibilidade de oposição em nível federal. Para viabilizar a “política dos governadores”, é preciso que os governadores

<sup>304</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. Op. cit., p. 13.

<sup>305</sup> FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila de Almeida (org.). **O Brasil republicano**. Texto de Maria Efigênia Laghe de Resende. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 114.

[...] consigam articular-se com os coronéis nos municípios para que saiam vitoriosas as chapas eleitorais organizadas pelo respectivo partido republicano estadual. Torna-se, portanto, indispensável uma articulação positiva entre governadores e coronéis. São esses últimos a peça-chave na organização das eleições e na “garantia” de resultados favoráveis à situação dominante no seu estado<sup>306</sup>.

Lage de Resende analisa que a

[...] geografia das oligarquias dominantes é muito relevante para se entender a dinâmica do sistema. Há estados em que a disputa pelo poder está mais institucionalizada. Neles, o partido estadual funciona como uma estrutura de agregação dos interesses, fato que torna a violência menor. (...) Nos estados dominados por oligarquia constituída de uma única família ou naqueles em que ocorrem lutas armadas entre facções oligárquicas pela hegemonia no estado, a violência é maior<sup>307</sup>.

Victor Nunes Leal a denominou “política dos coronéis”, ou coronelismo<sup>308</sup>.

A estrutura do poder político estadual se refletia nos Municípios, na “existência, em cada estado, de políticas oligárquicas em dezenas ou centenas de municípios que possibilitou a supremacia da política tradicional no nível estadual”<sup>309</sup>. Abaixo da oligarquia se concentrava uma sociedade civil desorganizada e pobre, o que facilitava a eficácia desse sistema, ancorada, sobretudo, na concentração da propriedade da terra.

A participação política era atada a um liberalismo de representação limitada e restritiva. Nas eleições presidenciais de 1894 votou 7% do eleitorado em potencial, o que equivalia a 1,3% da população<sup>310</sup>.

Contudo, o desenvolvimento de uma incipiente sociedade burguesa, embora não compromettesse de imediato o poder oligárquico, contribuiu para um processo lento de

---

<sup>306</sup> Id., p. 117.

<sup>307</sup> Id., p. 97

<sup>308</sup> Gláucio Ary Dillon Soares transcreve importante concepção de Victor Nunes Leal sobre o coronelismo: “O coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária. O problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia (...) Entretanto, ao lado da falta de autonomia legal (...) os chefes municipais sempre gozaram de uma ampla autonomia extralegal: justamente nesta autonomia extralegal que consiste a carta-branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação ao compromisso típico do ‘coronelismo’” (SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Op. cit.*).

<sup>309</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Op. cit.*, p. 27.

<sup>310</sup> FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila de Almeida (orgs.). *Op. cit.*, p. 103.

ruptura dessa política. Partindo do princípio de que a infra-estrutura socioeconômica determina genericamente a superestrutura política, seria de esperar que as modificações fundamentais na infra-estrutura favorável à política oligárquica provocassem alterações importantes na superestrutura política, iniciando a ruptura daquele modelo político<sup>311</sup>. Entre essas modificações aparecem três importantes: a urbanização, a industrialização e a diminuição da concentração da propriedade de terras. A urbanização e a industrialização são fenômenos concorrentes que provocam alterações na composição da política municipal. Na medida em que a população do campo entra em contato com a população urbana rompe-se o isolamento político, sobretudo dos camponeses, criando novas estruturas políticas-eleitorais. A diminuição da concentração da terra abala estruturalmente a política oligárquica, criando condições ao aparecimento de uma oposição com um pouco mais de liberdade para se contrapor ao poder dos “coronéis”. Esses fatores, todavia, não lograram muito êxito, dado que outros dois fenômenos, que beneficiavam sobretudo a classe média, sustentavam o sistema oligárquico: o cartorialismo e o clientelismo.

“Cartorialismo” é termo cunhado por Hélio Jaguaribe, citado pela Professora Maria Efigênia, para designar o comportamento do Estado no qual a expansão da burocracia e do emprego público são concebidos para alimentar atividades sem a preocupação de efetivamente prestar serviços públicos, mas para aumentar a atividade burocrática a fim de salvaguardar o emprego daqueles que trocam o voto e o apoio político por favores individuais. Assim, cria-se um teia de leais servidores públicos que prestam serviços políticos e ao mesmo tempo são remunerados pelo erário, dando continuidade a esses serviços. As oligarquias utilizam-se dos meios, serviços e empregos públicos para manutenção e preservação do poder político. Forma-se um sistema que só seria possível irromper com a alternância do poder, isto é, pela alternância de partidos políticos de situação e oposição no exercício do poder político. Como isso era difícil de ocorrer, pelas razões que apontamos atrás, tem-se um sistema estabilizado. O cartorialismo é um dos meios utilizados para a estabilização da política dos “coronéis”.

#### O clientelismo é um mecanismo

[...] de tutela e dependência política que envolve a distribuição adscritiva, fragmentária e individualista, pelos políticos, entre a massa de seus eleitores e

---

<sup>311</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. Op. cit., p. 45.

aderentes, e em troca do voto ou do apoio político, de favores e benefícios extraídos do poder público<sup>312</sup>.

O cartorialismo e o clientelismo são lados da mesma moeda. O primeiro agrega o clientelismo, pois uma das características daquele é o empreguismo no setor público. Satisfaz, sobretudo, a classe média, que troca o emprego e favores pessoais por votos. A participação política das classes populares no sistema eleitoral é ínfima, de maneira que quantitativamente o colégio eleitoral é pequeno. A classe média se contenta em orbitar na periferia do sistema, trocando favores individuais pelo voto. Mas isso não significa que a classe média seja passiva no sistema; ao contrário, tem participação ativa, pois depende da continuidade do sistema para manter-se. O nefasto sistema é que o interesse público fica subjugado ao interesse privado. Praticamente se tem a privatização do público, pois as decisões no âmbito das políticas públicas têm o condão dos interesses econômicos privados e lhes dar continuidade. As decisões macropolíticas devem ser efetivadas no âmbito da infra-estrutura, e isso se dá no cotidiano dos serviços públicos. Nota-se um sistema muito bem engendrado. O governo federal recebe apoio dos governos estaduais, desde que o primeiro não interfira na condução das políticas destes. O Estado forma uma teia de apoiadores nos Municípios comandados pelos coronéis, que, por sua vez, utilizam os serviços e empregos públicos para formar uma legião de leais seguidores que trocam o voto por favores pessoais e individuais. Esse sistema, além de causar danos à cidadania, impede o desenvolvimento industrial e comercial, pois não gera um número suficiente de empregos privados para atender à demanda. No âmbito dos Municípios, dominados pelos coronéis, a autonomia é tão vasta que há autorização implícita do governo federal para governar legal e extralegalmente.

O cartorialismo e o clientelismo tiveram como suporte<sup>313</sup>: a) o crescimento da burocracia estatal, destinada à produção de empregos para a classe média, que crescia nas regiões urbanas; b) a insuficiência na geração de empregos para essa classe, educada por parte do setor privado; e c) a superposição dos mecanismos sofisticados de governo representativo a uma sociedade na qual a dominação oligárquica deveria ser, portanto, assegurada pelo concurso do voto não só das populações dependentes do campo, mas das classes médias urbanas.

---

<sup>312</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 167.

<sup>313</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 168.

Esse modelo, todavia, começou a ruir em 1922, na disputa pela sucessão presidencial. Embora fatores conjunturais como a industrialização, urbanização e diminuição da concentração de terras, fizessem com que o modelo se esgotasse, o que mais contribuiu para o enfraquecimento desse sistema foram as disputas políticas no interior da oligarquia. As disputas internas das oligarquias cindiram sua hegemonia, que culminou com a Revolução de 1930 e a instalação do Estado Novo.

A cisão intra-oligárquica teve início na articulação da chapa para a sucessão presidencial de Epitácio Pessoa, do mineiro Arthur Bernardes e do paulista Urbano Santos.

Essa composição gerou dissidência nas oligarquias regionais, em especial nas de segunda grandeza, representadas pelo Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Sul. A dissidência gerou um movimento que ficou conhecido como Reação Republicana, lançando como candidato à Presidência Nilo Peçanha e como vice J. J. Seabra.

A candidatura da Reação Republicana tinha forte apelo social. Evidenciavam-se temas em torno das questões sociais, relação capital-trabalho, extensão da instrução pública para acabar com o analfabetismo, liberdade de pensamento, liberdade operária, ampliação na participação política e voto secreto. Os discursos têm conotação progressista, porém a Reação Republicana

[...] é interpretada não como proposta de ruptura com o modelo oligárquico em vigor, mas como uma tentativa de construção de um eixo alternativo de poder que ampliasse a participação das chamadas oligarquias de segunda grandeza no jogo do federalismo brasileiro do período<sup>314</sup>.

Como afirmado anteriormente, os situacionistas dificilmente eram derrotados nas eleições em razão da fraude, dos benefícios das estruturas federal e estaduais. A Reação Republicana pouco tinha a barganhar com as oligarquias, devido a seu distanciamento do poder. Haver-se-ia, então, de encontrar um aliado alternativo: os militares. Esses já se haviam confrontado com o governo do Presidente Epitácio Pessoa, pois nomeara civis para o comando das pastas militares. A frustrada candidatura do Marechal Hermes da Fonseca para o pleito de 1922 também colaborou para o aumento da insatisfação militar.

---

<sup>314</sup> FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila de Almeida Neves. Op. cit., p. 395.

As eleições de 1922 foi vencida por Arthur Bernardes por 466 mil votos contra 317 mil dados a Nilo Peçanha<sup>315</sup>, devido ao esquema eleitoral da Velha República. Dessa feita, porém, a oposição não aceitou o resultado das eleições e reivindicou um Tribunal de Honra formado na Câmara dos Deputados para averiguar o processo eleitoral. Como parte da estratégia para desestabilizar o governo eleito, a oposição fez campanha de mobilização popular e estimulou o acirramento na relação do governo com os militares. Em Pernambuco, Distrito Federal e Niterói houve manifestações, que passaram do protesto à rebeldia de militares em favor de seus aliados civis locais.

Moraes Ferreira e Sá Pinto destacam que:

A Reação Republicana resultou da insatisfação das oligarquias de segunda grandeza ante a dominação de Minas e São Paulo. A resistência dos estados do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Sul e do Distrito Federal não era um fenômeno novo, pois em várias ocasiões pôde-se detectar uma busca de articulação entre essas oligarquias estaduais com o objetivo de aumentar seu poder de negociação ante os estados dominantes<sup>316</sup>.

Em 5 de julho de 1922 eclodiu uma rebelião capitaneada pelas guarnições de Campo Grande, Niterói e Distrito Federal, conhecida como *Os Dezoito do Forte de Copacabana*. Esse movimento fracassou, pois não conseguiu a adesão de segmentos militares expressivos. Ficou conhecido como Tenentismo por ser formado por tenentes e capitães, que compunham a hierarquia intermediária do Exército. O movimento tinha um objetivo claro: combater as oligarquias.

Arthur Bernardes tomou posse em novembro do mesmo ano e decretou estado de sítio no Rio de Janeiro, aprofundando a repressão aos opositores.

Dois anos depois do levante em 5 de julho, os militares voltaram a tona, mas dessa vez com o objetivo determinado de derrubar o governo de Arthur Bernardes. Embora mais bem articulados, os “tenentistas”, já revoltosos, deslocaram-se para o interior de São Paulo, fincando-se no oeste do Paraná à espera de apoio vindo do Rio Grande Sul, em especial do partido Republicano Riograndense. Destacou-se nesse episódio a coluna Miguel Costa-

---

<sup>315</sup> FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila de Almeida Neves. Op. cit., p. 398.

<sup>316</sup> Id., p. 399.

Luís Carlos Prestes. O governo, entretanto, derrotou novamente o levante, obrigando a Coluna a dirigir-se para Bolívia e Paraguai.

Passado o momento de crise, as oligarquias se recompuseram e elegeram como candidato único, em 1926, o paulista Washington Luís.

O governo de Washington Luís transcorreu em relativa estabilidade. Em 1929, iniciou-se um novo processo de sucessão. O governo federal indicou para a sucessão outro paulista, Júlio Prestes, o que provocou o rompimento da política café-com-leite, pela qual ficara acordada a alternância no poder federal entre um paulista e um mineiro. A indicação abriu espaço para a retomada das aspirações sufocadas no início da década. Assim, o gaúcho Getúlio Vargas, então governador do Rio Grande do Sul, foi lançado candidato à presidência, tendo como vice o paraibano João Pessoa. Com o apoio de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraíba, dissidentes paulistas aglutinados no Partido Democrático e grupos civis e militares descontentes formaram uma heterogênea Aliança Liberal.

Na verdade, a Aliança Liberal — em que pesem propostas progressivas como reforma política, voto secreto, a criação de uma justiça eleitoral, leis protetivas ao trabalho e a concessão da anistia aos revoltosos de 1920 — propugnava maior participação política das elites e dos setores médios da sociedade.

Entretanto, as eleições de março de 1930 foram vencidas pelo candidato oficial Júlio Prestes, que recebeu um milhão de votos, contra 737 mil dados a Getúlio Vargas<sup>317</sup>. Inconformada com a derrota, a Aliança Liberal articulou-se com os dissidentes oligárquicos e os tenentistas, cuja idéia central era uma revolução armada. No dia 26 de julho de 1930, o candidato a vice, João Pessoa, foi morto. Embora motivado por razões passionais, seu assassinato foi transformado em fato político e ele erigido a mártir do movimento, o que deu maior ânimo à conspiração revolucionária. A Aliança Liberal já aglutinava em suas fileiras nomes de peso da política da nacional, oligarquias dissidentes, tenentes, setores da classe média e vários Estados descontentes com os métodos políticos que vinham sendo adotados desde os tempos de Campos Sales.

---

<sup>317</sup> FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila de Almeida Neves. Op. cit., p. 404.

Em 3 de outubro de 1930 eclodiu em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul a conspiração revolucionária, alastrando-se pelo Nordeste. Em 24 de outubro, os Generais Tasso Fragoso, Mena Barreto e Leite de Castro e o Almirante Isaías Noronha depuseram Washington Luís, constituindo uma junta provisória de governo e empossando presidente, em novembro de 1930, Getúlio Vargas.

Definitivamente se rompeu com a política dos governadores, inaugurando uma nova fase da política nacional, denominada Estado Novo. A irrupção foi possível devido ao resultado “de conflitos intra-oligárquicos fortalecidos por movimentos militares dissidentes, que tinham como objetivo golpear a hegemonia cafeeira”<sup>318</sup>.

Uma vez estabelecida no poder, a Aliança Liberal, caracterizada pela heterogeneidade — visto que em seu interior existiam facções com antigas aspirações oligárquicas, desejosas de ampliar, porém, não muito, direitos individuais, quadros civis que almejavam uma reforma no sistema político, os tenentes dissidentes que ansiavam pela centralização do poder com reformas sociais e setores do Partido Democrático paulista que pretendiam a introdução dos ideais liberais —, formulou um pacto denominado *Estado de compromisso*, que consistia em um Estado

[...] que se abre a todas as pressões sem se subordinar necessariamente a nenhuma delas. Suas principais características são uma maior centralização, com a subordinação das oligarquias ao poder central, a ampliação do intervencionismo, que deixa de ser restrito à área do café, além do estabelecimento de certa racionalização na utilização de algumas fundamentais riquezas pelo capitalismo internacional<sup>319</sup>.

Entretanto, viu-se logo que se tratava de um Estado de fato e não de direito. Embora a Constituição de 1934 albergasse princípios republicanos advindos da Constituição de 1889, ampliara direitos liberais como o voto secreto e os deputados classistas. Mas foi a Constituição de 1937 que deu a verdadeira faceta do regime. Inspirada na Constituição da Polônia — o que lhe valera o apelido de “Polaca” --, liquidou com o federalismo (pois foram nomeados em cada Estado interventores), aboliu os partidos políticos, proibiu o livre exercício dos sindicatos e criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que controlava a imprensa. Em 10 de novembro de 1937, o Estado

---

<sup>318</sup> Id., p. 408.

<sup>319</sup> Id., p. 410.

Novo foi formalmente instituído, o que representou um golpe. Instalou-se no Brasil um regime ditatorial liderado por Getúlio Vargas.

Além dessas medidas, o governo de Getúlio Vargas descartou alguns aliados, sendo o principal a Ação Integralista, de orientação marcadamente nazi-fascista. Mandou fechá-la, o que obrigou seu líder, Plínio Salgado, a alterar seus estatutos para um clube cívico-recreativo, embora ocultamente iniciasse um movimento de oposição ao governo.

Em 11 de maio de 1938 a Ação Integralista tentou tomar de assalto o poder. A tentativa fracassou, sendo seus membros mortos ou fuzilados. Foi a última manifestação de resistência ao regime que se instalara em 10 de novembro de 1937. Sem mais opositores, consolidou-se o Estado Novo.

A década de 30 foi marcada, no mundo, pelo nazi-fascismo. As democracias liberais européias se encolhiam diante das novas forças políticas que as dominavam. Tais movimentos encontravam simpatizantes e seguidores no Brasil, em especial os integralistas, mas havia no governo pessoas que se alinhavam ideologicamente com o fascismo. O Brasil, no início do conflito que antecederia a Segunda Guerra, tomou uma posição de desconfiada neutralidade. No entanto, a invasão e a conquista da Polônia em 1939 e depois, em 1940, da França pelos nazistas, fez o governo de Getúlio Vargas dar sinais inequívocos de apoio ao eixo Berlim-Roma-Tóquio. Na

[...] costa brasileira espiões alemães e brasileiros (integralistas) instalavam aparelhos rádio-transmissores, para dar aos submarinos alemães informações sobre movimentos de navios aliados. Outros, dentro do aparelho estatal, mandavam relatórios sobre medidas e disposições do governo, suas intenções e planos<sup>320</sup>.

Contudo, o governo brasileiro não esboçou qualquer reação contrária. Muitos membros do poder se regozijavam com os acontecimentos da guerra. Intelectuais e até comunistas brasileiros faziam propaganda em favor da Alemanha, saudando a nova era, pois nela viam o fim da burguesia liberal. No entanto, o governo de Getúlio de Vargas continuava a perseguir os comunistas brasileiros, prendendo-os, torturando-os e deportando-os, como no caso de Olga Benário, esposa de Luiz Carlos Prestes, líder do

---

<sup>320</sup> BASBAUM, Leônio. **História sincera da República**. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975-76. p. 118.

Partido Comunista Brasileiro — ela foi entregue à Alemanha nazista pelo governo brasileiro, que sabia de sua origem judaica. Foi nesse cenário que o Estado Novo se apresentou ideologicamente, revelando uma fase política inteiramente inovadora em relação àquela do início do século. Se na “Velha República” imperava um poder político desconcentrado, disseminado entre as oligarquias estaduais, tinha-se agora um poder concentrado no governo federal, comandado por um ditador e apoiado pelos militares.

Em 1941, dois fatos importantes se sucederam, dando novo alento à guerra: a invasão da União Soviética pelos nazistas e o ataque japonês à base americana de Pearl Harbour, no oceano Pacífico, em 7 de dezembro, sem aviso prévio. Este segundo fato lançou os Estados Unidos à guerra.

Na América do Sul, o Brasil representava uma posição política e econômica estratégica. No plano econômico a Alemanha e seus aliados não representavam mercados suficientes para atender ao Brasil, sendo que Estados Unidos, Inglaterra e França eram parceiras econômicas e culturais tradicionais. Com base nesses fatores, os Estados Unidos pressionaram o Brasil a colaborar com os Aliados contra o Eixo. Cedendo às pressões, o Brasil permitiu que fossem instaladas bases navais em Natal, Recife e Fernando de Noronha, trampolins para a África.

A guerra não era mais a luta entre *trustees* internacionais; era uma guerra dos povos, da luta pela liberdade. A essa altura a luta era contra Hitler e o nazismo.

Esses acontecimentos influenciaram a opinião pública brasileira. A indignação popular já tomara as ruas, exigindo do governo brasileiro a adesão aos Aliados. Em 22 de agosto de 1942, o Brasil declarou estado de guerra contra as nações do Eixo. Em 16 de junho de 1944, embarcou para a Itália a primeira divisão, num total de 25 mil homens, entre tropas de combate e pessoal administrativo.

Por essa época, a derrota do nazismo não oferecia dúvidas. Sobreviveram o liberalismo e as democráticas ocidentais.

A vitória das Nações Unidas contra o nazismo representou a vitória da democracia sobre um regime ditatorial. Isso refletiu no Brasil, pois, não era possível tolerar aqui um regime para cuja derrota colaboramos na Europa. Iniciou-se, então um processo de democratização do País.

O primeiro passo para a democratização consistiu em marcar eleições gerais. O Ato Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945, determinou eleições para a presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Assembléias Legislativas.

No plano partidário surgiram três forças principais: o Partido Social Democrático (PSD), formado por interventores e membros do governo que prosperara com o Estado Novo; uma frente de oposição formada por uma burguesia industrial e financeira em torno da União Democrática Nacional (UDN), e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), formado por um recorte semelhante ao do Partido Trabalhista britânico, organizado pelas agências do Ministério do Trabalho e contando com a adesão de vários dirigentes sindicais. Deve ser mencionado, ainda, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), que deu apoio político a Getúlio Vargas, mesmo na clandestinidade. O PCB foi o grande responsável por mobilizar as massas em favor de Getúlio, principalmente pelos movimentos “Constituinte com Getúlio” e “Queremos Getúlio”, conhecido como *Queremismo*. O primeiro defendia a tese de que haveria de ser convocada uma Assembléia Nacional Constituinte e depois as eleições para a Presidência da República; o segundo, a continuidade de Getúlio no poder. Os movimentos de Getúlio Vargas denotaram uma guinada à esquerda, uma vez que seu partido, o PTB, inspirara-se no Partido Trabalhista britânico, de tendência socialista e se compunha de líderes sindicais. Tais fatos criaram na elite burguesa brasileira e nos militares desconfiança política.

Havia, portanto, intensa movimentação política de apoio e oposição a Getúlio Vargas. Mas a nova ordem mundial, pós-Segunda Guerra, não permitia a continuidade de um regime ditatorial nos moldes do Estado Novo. A nova ordem mundial era a democracia liberal, liderada pelos Estados Unidos da América, que se apresentavam como potência mundial. Esse novo desenho mundial também se configurava no Brasil, a ponto de o Embaixador norte-americano Adolfo Berle pronunciar-se, em almoço com a UDN, dizendo que havia a “necessidade de reconstitucionalização do país, uma vez que a guerra havia

terminado. Em outras palavras, claramente subentendidas: Getúlio devia sair para dar lugar a outros grupos mais democratas e, ao mesmo tempo, mais amigos dos norte-americanos<sup>321</sup>. Ou seja, Getúlio e democracia eram uma contradição que deveria ser resolvida.

Entraram em cena os militares, os avalistas do Estado Novo, agora opositores do regime. Em 29 de outubro de 1945, o General Góis Monteiro, que havia sido Ministro da Guerra de Getúlio Vargas, despachou o General Dutra para propor uma saída pacífica ao Presidente. Getúlio aceitou deixar o poder, desde que a presidência fosse exercida pelo Judiciário até que se realizassem as eleições. Assim sucedeu.

No entanto, Getúlio Vargas candidatou-se a deputado federal, tendo vencido em sete Estados, e a senador, vencendo em dois. Optou pela senatoria gaúcha. O General Eurico Gaspar Dutra (PSD) foi eleito presidente da República, empossado em 31 de janeiro de 1946. Em 16 de setembro do mesmo ano foi promulgada uma Constituição democrática. Encerrou-se, portanto, o ciclo do Estado Novo, dando início a um processo de democratização que não duraria muito tempo.

O Brasil, nesse período, já não era aquele dominado pela oligarquia e coronelismo. Havia uma sociedade mais complexa, uma sociedade de classes, principalmente um contingente enorme de trabalhadores urbanos.

A sociedade ganhara novo ímpeto e buscava participação mais ativa no cenário político nacional. Contudo, como marca predominante dos regimes políticos sul-americano, o presidencialismo desenvolveu mecanismos sofisticados de ampliação de poder do Executivo. Tais mecanismos, para Giusti Tavares, podem ser discernidos em quatro grandes grupos<sup>322</sup>: a) o clientelismo; b) a representação e cooptação política; c) os interesses particulares, corruptores da política; e d) a coalizão hegemônica de dois partidos – PSD e PTB –, que concebidos por Vargas no fim do Estado Novo, ocuparia o centro nacional do poder.

---

<sup>321</sup> BASBAUM, Leônio. Op. cit., p. 143.

<sup>322</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 204.

O clientelismo não era o mesmo da República Velha, localista, mas uma forma mais sofisticada, por meio da qual o Executivo nacional tinha o poder de fazer nomear atores para ocupar a burocracia e a tecnocracia estatal nos três níveis da Federação. O clientelismo tendia a coligar-se e integrar-se ao sistema político. Assim, havia uma rede de tutela que criava fidelidade partidária e pessoal. Como resultado, desarticularam-se os grupos de pressão que mediavam o poder. Néelson Saldanha observa que após a derrocada do Estado Novo havia certa consciência política. Para ele, a “derrubada da ditadura getulista não foi um episódio repentino: foi, antes, um processo gradual, envolvendo tomadas de consciência, exigências novas que o palavreado oficial terminou não podendo conter, manifestações crescentes de lucidez”<sup>323</sup>.

Mas o clientelismo pós-Estado Novo gerou amortização no jogo político; grupos políticos e econômicos dependiam do Estado para a execução de seus projetos. Dessa forma, a política clientelista

[...] desarticula e, deste modo, neutraliza ou debilita a ação coletiva e coesiva das associações intermediárias voluntárias, das organizações autônomas e, em última instância, dos grupos de pressão e dos partidos, através de cuja mediação se dá normalmente a interação de classe<sup>324</sup>.

Esse mecanismo corroborou um Poder Executivo com considerável autonomia para a implantação de políticas, sobretudo econômicas, pois muitos indivíduos que compunham os grupos de pressão beneficiavam-se da clientela, constituindo-se “contingentes atomizados e disponíveis de atos individuais dependentes, quanto à realização de seus interesses econômicos ou à preservação de seu *status* social, do partido e/ou do político que lhes oferece o patronato”<sup>325</sup>.

O segundo mecanismo é a relação de causa e efeito entre a representação política e a cooptação política. Num sistema democrático, a representação política é determinante. Não se cinge, tão-somente, à representação partidária. Além desse, há, também, atores políticos importantes que representam classes, associações, corporações, enfim, segmentos sociais que tendem a transformar seus interesses em interesse geral. Por outro lado, a cooptação política é o processo pelo qual o grupo dominante tende a eliminar ou reduzir os

<sup>323</sup> SALDANHA, Néelson. Op. cit., p. 140.

<sup>324</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 207.

<sup>325</sup> Id., Ibid.

grupos de pressão a partir da absorção dos representantes desses grupos com o propósito de impedir ou até mesmo incorporar seus programas. Assim, dissemina os grupos de pressão e promove certa aparência de consenso, impedindo ações oposicionistas.

Entre 1947 e 1964, essa prática foi impingida sobretudo sobre os líderes industriais e sindicais que eram cooptados pelo Estado. Muitos deles integravam a máquina burocrática ou eram favorecidos por concessões individuais. Em consequência, novos grupos de pressão foram sistematicamente desarticulados, e seus líderes ou pessoas a eles ligados, em especial os técnicos, cooptados para integrar a máquina burocrática. Formou-se um sistema de decisões políticas evidentemente mais técnicas em detrimento das políticas. O fluxo de poder decisional não partia da sociedade para o Estado, mas do Estado para a sociedade.

O terceiro mecanismo, apresentado por Giusti Tavares, é formado pelos interesses particulares, corruptores da política. Isso significa que os interesses parciais dão o tom às decisões estatais e as transformam, por meio de articulações e negociações políticas, em interesses nacionais. Tal prática é essencialmente corruptora, pois deslegitima o processo decisório que deveria consensualizar os vários interesses em jogo numa sociedade pluralista.

O quarto e último mecanismo de uma sociedade dominada pelo Estado, em especial pelo Executivo nacional, é o pacto populista, isto é, “uma aliança sincrética entre quatro forças sociais fundamentais: a burguesia industrial nacional, o proletariado urbano-industrial, segmentos das classes médias urbanas”<sup>326</sup>, e a “burguesia fundiária, sobretudo aquela que acionava o setor agro-exportador da economia”<sup>327</sup>. Tal pacto se fundara no modelo de uma economia orientado para o mercado interno.

No plano político-partidário tal pacto teve o aval da coalizão hegemônica PSD-PTB. O primeiro, além de grupos que se beneficiaram do Estado Novo, agregara uma elite burguesa industrial e financeira, latifundiários e lideranças rurais; o segundo, um contingente de adeptos do getulismo e sindicalistas.

---

<sup>326</sup> TAVARES, José Antonio; ROJO, Raúl Enrique (orgs). Op. cit., p. 215.

<sup>327</sup> Id., Ibid.

As eleições de 3 de outubro de 1950 foram marcadas pela volta de Getúlio Vargas. À falta de lideranças de expressão, Getúlio Vargas continuou a ser a principal figura da política nacional, sendo lançado pelo PTB à presidência da República. A UDN lançou como candidato o Brigadeiro Eduardo Gomes. O PSD, na velha estratégia de escolher candidatos de Estados populosos e ricos, lançou a candidatura do inexpressivo mineiro Cristiano Machado. Em São Paulo, o Governador Ademar de Barros, do PSP, despontara como candidato, mas sua popularidade se prendia àquele Estado, não se revelando com força suficiente para vencer as eleições. Formou-se, então, a coalizão entre o PTB e o PSP, constituindo a chapa Getúlio Vargas — Café Filho. O PSD, vendo-se alijado do processo e com poucas chances de vitória, foi facilmente aliciado pela dobradinha populista, e abandonou seu candidato Cristiano Machado. A UDN mais uma vez foi derrotada, e, em 3 de outubro de 1950, Getúlio Vargas foi eleito.

Os anos seguinte foram agitados. A UDN, inimiga visceral de Getúlio, e os norte-americanos, em razão das posições que ele tomara durante a Segunda Guerra, não confiavam no ex-ditador. A nacionalização do petróleo pelo Decreto n. 2.004, deu início a uma campanha de desestabilização do governo. Por volta de 1954, Vargas tinha contra si:

a) grande parte do povo que o havia eleito e que agora, com todo o salário mínimo, gemia sob o peso da inflação; b) a UDN e os partidos menores, inclusive o PCB, para o qual, apesar de tudo, Vargas continuava sendo “agente do imperialismo americano”; c) todos os grupos apartidários que simpatizavam com os “entreguistas” e eram “amigos dos americanos”; d) a quase-totalidade das forças armadas, principalmente a Marinha e a Aeronáutica, enquanto grupos mais reacionários, representados pela dupla Canrobert-Juarez, dominavam o Clube Militar<sup>328</sup>.

b) Esses fatos conduziram os grupos direitistas a, mais uma vez, objetivar a derrubada de Vargas do poder. Nas Forças Armadas iniciou-se um movimento de expulsão de suas fileiras dos oficiais nacionalistas, identificando-os com o comunismo. Na arena civil, a UDN, liderada pelo Deputado Carlos Lacerda, apregoava abertamente a necessidade de uma ditadura por dois anos, e a derrubada do governo constitucional de Vargas. Os jornais denunciavam a corrupção perpetrada pelos apaniguados do governo, que se instalavam em postos-chave: no Banco do Brasil, no Fundo Sindical, nos institutos, “em todos os lugares, enfim, em que corresse um níquel”<sup>329</sup>.

No entanto, o episódio que antecipou os acontecimentos deu-se em 4 de agosto de 1954. Pistoleiros profissionais atentaram contra a vida do jornalista e deputado Carlos Lacerda. Fracassaram, mas alvejaram mortalmente seu guarda-costas, o Major Rubem Vaz. As investigações levantaram suspeitas sobre Gregório Fortunato, chefe da guarda

<sup>328</sup> BASBAUM, Leônio. Op. cit., p. 204.

<sup>329</sup> BASBAUM, Leônio. Op. cit., p. 205.

particular do Presidente, detentor de poderes e influência comparáveis aos de um ministro. Tais acontecimentos tornaram o País ingovernável. O Vice-Presidente Caffé Filho sugeriu a renúncia de ambos, mas Vargas não concordou. Afinal, ele fora eleito presidente pelo voto popular, e não foi o mandante dos crimes. Vargas sentia-se traído.

Um manifesto assinado pelas altas patentes militares exigia sua renúncia ou um afastamento temporário até que resolvesse a crise.

Vendo-se isolado das massas e de seus aliados, Getúlio Vargas, na madrugada de 24 de agosto de 1954, suicidou-se, provocando enorme comoção social no País, que logo se transformaria em manifestações populares agressivas contra aqueles que ofereciam oposição a Getúlio. A UDN, no final das contas, atingira seu objetivo.

O Vice-Presidente da República, Caffé Filho, tomou posse constitucionalmente e alojou no governo federal os udenistas. O governo Caffé Filho, apoiado pela UDN, no curto período de um ano de governo, demonstrara sua intenção “entreguista”. Por meio da Instrução n. 113, reconheceu às empresas estrangeiras interessadas em operar no Brasil a concessão de favores cambiais para transferir de seus países de origem máquinas industriais depreciadas como se fossem equipamentos novos, embora já funcionando aqui indústrias nacionais similares; ao mesmo tempo, impôs restrições para a importação de máquinas nacionais<sup>330</sup>.

Na arena político-eleitoral, a UDN não logrou êxito. Instalada no poder, ela objetivava, enfim, consolidar-se pelo voto popular. No entanto, o suicídio de Vargas apenas piorou sua situação, pois o povo identificara a morte trágica do ex-ditador como obra udenista.

O governo Caffé Filho e a UDN defendiam a tese de adiamento das eleições, que deveriam ocorrer em 3 de outubro de 1954, em razão da instabilidade política momentânea. Essa tese, todavia, não foi vitoriosa. As eleições decorreram em clima normal, tendo sido eleita a chapa Juscelino Kubitschek — João Goulart, rearticulando-se a coligação PSD-PTB. Pela UDN concorreu o General Juarez Távora; pelo PSP, Adhemar de

Barros. Nas eleições o candidato do governo ficou em terceiro lugar, contrariando um fenômeno recorrente no País, ou seja, o candidato governista sair vitorioso. Numa manobra ousada, a UDN tentou impedir a posse dos eleitos. Por motivos de saúde, Caffé Filho afastou-se do governo, sendo substituído pelo Presidente da Câmara, Carlos Luz. Embora pessedista, tinha ligações próximas com a UDN. Para levar a cabo o plano de golpear os vitoriosos, o presidente em exercício deveria afastar o General Lott, então Ministro da Guerra e legalista. Lott pediu demissão verbalmente, mas em seguida foi pressionado pelos colegas de arma e, temendo por um golpe anticonstitucional, demitiu o Deputado Carlos Luiz. O plano da UDN havia fracassado. No Congresso Nacional, foi empossado presidente da República o vice-presidente do Senado, Nereu Ramos, do PSD. Em seguida, o Congresso Nacional declarou o País em estado de sítio. Nessas condições, Caffé Filho impetrou *habeas corpus* junto ao Supremo Tribunal Federal, que não pôde julgá-lo, uma vez que o Brasil se encontrava em estado de exceção. Assim, Juscelino Kubitschek e João Goulart tomaram posse em 31 de janeiro de 1956.

Aparentemente o País vivia uma constitucionalidade. A tentativa de golpe civil foi debelada pelos militares, impulsionados pela legalidade. A posição dos militares era a de guardiões da ordem social e constitucional. O poder deveria ser exercido por civis. No entanto, denota-se que não havia risco, naquele processo, de existir um governo de esquerda. Juscelino Kubitschek estava ideologicamente vinculado às oligarquias e grupos empresariais nacionais. Sua principal meta era o industrialismo, o que agradava a elite política e econômica.

O governo de Juscelino teve a marca do desenvolvimento industrial. Seu intento era fazer o Brasil crescer 50 anos em 5 — esse era o lema de seu governo. Teve êxito na industrialização e construiu a Capital Federal, Brasília, mas a estrutura social permaneceu a mesma. A inflação e a carestia oprimiam grande parte da população, e o desenvolvimento, sobretudo o industrial, aprofundou as diferenças entre as classes sociais. Não houve investimento no Nordeste nem política de reforma agrária.

Contudo, no plano político aquele foi um período de liberdade e democracia. Pela primeira vez os comunistas puderam se manifestar sem o temor da perseguição. A UDN,

---

<sup>330</sup> Id., p. 219.

embora, por meio de seus jornais, fizesse oposição ao governo, tendo em vista a reedição da coligação PSD-PTB, que no fundo significava o getulismo, não encontrava eco na sociedade, e não representava temor ao governo. O estilo deste era o de não-confronto. Os militares perceberam-se guardiões da ordem constitucional, e somente interviriam para a salvaguarda da ordem e a tutela do poder civil.

O sucesso do estilo de Kubitschek era sua habilidade de manobra dentro do sistema presidencial. Decidira não depender dos partidos políticos, embora esses se apresentassem muito bem organizados. À medida que as eleições eleitorais de 1960 se aproximavam, o PSD e o PTB articulavam-se, mas sem a participação do presidente.

Nesse período, um importante fenômeno merece destaque quanto à radicalização política. O populismo de esquerda, cujo principal expoente era o Governador gaúcho, Leonel Brizola, tinha por definição o apelo às massas de eleitores. Em face do clima de desenvolvimento que o País atravessava, os populistas de esquerda prometiam às massas, principalmente a urbana, que representava enorme contingente, maior participação no crescimento econômico. Também o direito de voto aos analfabetos, cuja decisão alteraria o equilíbrio no cenário político. Além do mais, havia movimentos de trabalhadores rurais, reivindicando terras e melhores salários, num setor tido como tranquilo.

No Congresso Nacional as forças políticas eram, ainda, compostas regionalmente. Predominava uma super-representação das oligarquias agrárias, devido ao fato de a maioria dos Estados basearem sua economia na terra. As eleições presidenciais que ocorreriam em 1960 delineavam uma disputa mais em nível nacional, o que enfraqueceria as forças políticas conservadoras regionais.

Na disputa presidencial de 1960, o PSD e o PTB reeditaram a aliança, lançando como candidato o Marechal Lott. As oposições capitaneadas pela UDN, que se coligou com o Partido Democrático Cristão, lançaram Jânio Quadros, ex-Governador de São Paulo, o Estado mais desenvolvido da Federação. Este era conhecido por ser um político honesto e eficiente na administração pública. O candidato udenista obteve 48% dos votos, contra 28% do candidato governista. Finalmente, a UDN chegara ao poder, mas seu verdadeiro candidato a vice-presidente, Milton Campos, já que a Constituição de 1946 permitia a

eleição em separado do presidente e do vice, não venceu. O candidato trabalhista, João Goulart, foi eleito vice-presidente.

O governo de Jânio Quadros foi caracterizado pela heterodoxia. No plano interno, adotou uma política econômica austera, visando combater a inflação; no externo, uma política de independência, chegando a visitar Fidel Castro em Cuba em pleno conflito norte-americano com aquele país. Relutou posteriormente a apoiar os Estados Unidos no embargo à ilha de Fidel. Por outro lado, tentava inibir os males financeiros do Brasil por meio de negociações simultâneas com as três potências: os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o bloco soviético.

No entanto, a política externa criou uma dissensão interna. Thomas Skidmore observa que a “reação nacional à política externa ‘independente’ constituía apenas um reflexo do fato de que Jânio não podia esperar aplacar a esquerda nacionalista com a política externa, sem ao mesmo tempo irritar importantes elementos conservadores e do centro”<sup>331</sup>. Jânio havia se aproximado dos nacionalistas desenvolvimentistas, desprezando os udenistas e colaboradores e criando situações de conflito com representantes norte-americanos. Além disso, apoiou as discussões na ONU sobre a participação da China Comunista na organização e declarou que o Brasil estudava o reatamento das relações com a URSS, rompidas em 1947. Esses acontecimentos geraram fortes reações de personalidades conservadoras, como o Cardeal Jaime de Barros Câmara, do Rio de Janeiro, e do Almirante Pena Bôto, presidente da campanha anticomunista brasileira. Suas atitudes geravam desconfiança na esquerda brasileira e irritavam sobremaneira a direita.

O Governador do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda, líder da UDN, iniciou uma campanha visando desacreditar o governo de Quadros. No dia 24 de agosto de 1961, Lacerda protagonizou violento ataque ao presidente, denunciando uma tentativa de golpe, para a qual fora convidado a participar. De fato, Jânio havia sugerido uma solução *gaullista*<sup>332</sup>, mas foi desencorajado pelos aliados. De qualquer forma, em 25 de agosto

---

<sup>331</sup> SKIDMORE, Thomas. **Brasil**: de Getúlio a Castelo. Trad. coord. por Ismênia Tunes Dantas. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 246.

<sup>332</sup> Segundo o **Dicionário político** de Norberto Bobbio e outros, o gaullismo é caracterizado como um nacionalismo de tipo moderno, personificado na figura de um salvador nacional. Este, voltado a propor a ideologia e os instrumentos da tradição democrática plebiscitária, impõe uma reestruturação que, porém, perde legitimidade e poder real quando enfrenta uma violenta crise nacional. Em tal situação, o líder se

daquele ano, Jânio apresentou sua carta de renúncia ao Congresso, que foi aceita prontamente.

Thomas Skidmore enunciou o seguinte cenário interno<sup>333</sup>, justificando a aceitação da renúncia, sem hesitação: 1) o presidente anunciara uma investigação sobre a corrupção, o que atingiria o PSD, partido de oposição; 2) a eficiência administrativa que atingiria a burocracia governamental, ou seja, os servidores públicos que se apropriavam do controle burocrático para benefícios pessoais e clientelistas; 3) os industriais e comerciantes, preocupados com o programa de estabilização e seus possíveis efeitos de estagnação econômica; 4) a insatisfação dos intelectuais e líderes sindicais diante do sacrifício social desigual; 5) os políticos da UDN, que guardavam dúvidas sobre o controle do presidente agora no poder; 6) a cúpula militar estava confusa em relação à política externa adotada, e o presidente não contava com o apoio de seus ministros militares.

Provavelmente Jânio Quadros calculou mal seu gesto. A renúncia, caso não fosse aceita pelo Congresso, o legitimava a exigir maiores poderes presidenciais, o que, de fato, instalaria um regime idêntico ao gaullismo, mas o Congresso aceitou a renúncia, ratificada em seguida ratificada pela cúpula militar e política do governo. O cargo de presidente seria ocupado pelo trabalhista João Goulart, que não contava com a simpatia dos militares. A Constituição de 1946 não deixava dúvidas sobre o procedimento a ser seguido: o artigo 79 prescrevia simplesmente que o vice-presidente substituiria o presidente.

João Goulart, também conhecido como Jango, se encontrava em viagem diplomática à China comunista quando Jânio renunciou. Esse fato concorreu para a obstrução de seu acesso à presidência. A cúpula militar de Brasília vetou a substituição do presidente, argumentando que Goulart representava perigo à segurança nacional. Parte da oficialidade resistia à posse do novo presidente e outra parte era pela legalidade, ou seja, considerava que a Constituição deveria ser cumprida.

---

apresenta como portador de uma legitimidade de tipo extralegal, que deriva do papel positivo que ele desenvolveu precedentemente em favor do país e das qualidades consideradas intrínsecas à sua pessoa (p. 539).

<sup>333</sup> SKIDMORE, Thomas. Op. cit., p. 248.

O General Machado Lopes, Comandante do Terceiro Exército, sediado no Rio Grande do Sul, declarou apoiar a posse de João Goulart. Essa atitude teve o aval de Leonel Brizola, Governador daquele Estado, mas provocou dissenso entre os militares e quase levou a uma disputa armada. Divididos os militares, a solução para a crise deveria ser política: instituiu-se o sistema parlamentarista, em 2 de setembro de 1961. João Goulart tomou posse como presidente em 7 de setembro, mas o sistema de governo predominante era o parlamentarismo.

O sistema parlamentarista instalado no Brasil teve vida efêmera, pois, em 6 de janeiro de 1963, por meio de plebiscito, voltamos ao presidencialismo.

Investido de poderes para governar, João Goulart anunciou o Plano Trienal, comandado por Celso Furtado e San Thiago Dantas, propondo combater a inflação e, concomitantemente, iniciar reformas de base. As reformas de base eram o que gerava desconfiança nas elites políticas e militares. A reforma agrária, o direito do voto aos analfabetos, os programas de alfabetização das massas e os direitos políticos aos praças das forças armadas poderiam mudar radicalmente o equilíbrio eleitoral e, por conseguinte, as estruturas de poder.

Em 13 de março de 1964 foi realizado um comício no Rio de Janeiro, com participação maciça do povo, no qual o Presidente assinou decretos de reforma de base, entre eles a reforma agrária, a reforma política (voto aos analfabetos e aos praças) e a nacionalização das refinarias de petróleo particulares.

Em seguida, Goulart enviou ao Congresso Nacional mensagem presidencial endossando as reformas anunciadas. Esses fatos causaram reação na cúpula militar e entre segmentos da sociedade civil conservadora. Em 19 de março foi organizada uma manifestação de oposição ao Governo Goulart. Iniciou-se uma articulação conspiratória entre militares e civis para derrubar o presidente. Em 31 de março de 1964, sem o apoio das forças armadas, o Presidente foi deposto e pediu asilo político ao Uruguai. Estava encerrada a fase democrática instalada no pós-guerra e começava o período ditatorial.

Derrubado Goulart, os políticos civis que haviam apoiado o golpe, sobretudo o da UDN, foram surpreendidos pela decisão dos militares de assumir o poder diretamente. O General Castelo Branco foi imposto como Presidente perante um Congresso Nacional expurgado de políticos oposicionistas, que tiveram seus direitos cassados ou se exilaram. Começou intensa atividade política com a finalidade de suprimir focos de oposição; na área econômica se estabeleceram planos para combater a inflação, que era muito alta.

Com o golpe, muitos direitos civis e políticos foram suspensos. Os instrumentos legais mais utilizados foram os “atos institucionais”. O Ato Institucional n. 1, editado em 9 de abril de 1964, autorizou o governo a cassar, pelo período de dez anos, os direitos políticos de líderes partidários, sindicais, intelectuais e militares. Por ele, os sindicatos, a UNE e a CGT sofreram intervenções. Funcionários públicos foram prematuramente aposentados. O argumento justificador de tais medidas era o perigo comunista. Qualquer pessoa que fosse considerada subversiva poderia perder o emprego, os direitos políticos e a liberdade.

Em 1966 houve eleições para as Assembléias Estaduais e para governador. O Governo Militar foi derrotado. A reação foi imediata: em 2 de outubro o Governo editou o Ato Institucional n. 2, que aumentou os poderes presidenciais, aboliu as eleições diretas para Presidente da República e criou o sistema bipartidário. Os tribunais superiores tiveram aumento de juízes indicados pelo regime; os juízes militares foram autorizados a julgar civis em causas relativas à segurança nacional.

A sociedade reagiu com manifestações públicas contra os atos do regime. Em 1968, o governo editou o Ato Institucional n. 5 (AI-5), dando poderes ditatoriais ao General Costa e Silva, então Presidente. O Congresso Nacional foi novamente fechado, mandatos de deputados federais estaduais, prefeitos e vereadores foram cassados. Em 1969, o General Costa e Silva foi acometido por grave doença, não tendo condições de exercer as funções. Pela Constituição, o Vice-Presidente, o civil Pedro Aleixo, deveria assumir o cargo. Todavia, uma junta militar não permitiu, impondo em seu lugar o General Garrastazu Médici. O Congresso foi reaberto para referendar a escolha do novo presidente, visto que as eleições eram indiretas. Sob o governo do General Médici, as medidas de repressão foram aprofundadas. Assassinatos, prisões arbitrárias e torturas eram os

métodos de controle político engendrado pelo regime. O Exército criou agências especiais de repressão, chamadas de Operações de Defesa Interna, que ficaram conhecidas pelas siglas DOI-CODI. A imprensa foi censurada; eliminou-se a liberdade de opinião; não havia mais liberdade de reunião; os sindicatos viviam sob constante ameaça; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a inviolabilidade de correspondência e do lar não era respeitada; enfim, os direitos civis e políticos<sup>334</sup> sofriam toda a sorte de violência.

O sistema partidário adotado foi o bipartidarismo. Foram criados os partidos da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), do governo, e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição. As eleições para governadores foram suspensas a partir de 1966, permanecendo as eleições para o Legislativo.

Em 1974, sob o governo do General Geisel, iniciou-se o processo de abertura política. Em 1978, o Congresso votou o fim do AI-5, da censura prévia no rádio e na televisão e o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos. Em 1979, já sob o governo do General João Batista Figueiredo, o Congresso votou uma lei de anistia e aboliu o bipartidarismo, dando lugar a seis novos partidos. Em 1982 foram restabelecidas as eleições diretas para governador, cujo resultado foi a vitória da oposição em 9 dos 22 Estados da Federação.

A participação popular no processo de abertura do País se deu intensamente no movimento “Diretas já”, que reivindicava o voto direto para presidente da República. Tal movimento forçou o Congresso Nacional a votar uma emenda constitucional reeditando o voto direto para presidente, que, porém, não foi aprovada. A oposição, todavia, percebendo que poderia ganhar o poder, participou do jogo da eleição indireta. Em 1985, foi eleito, por uma coalizão entre o PDS, partido governista, e o PMDB, partido de oposição, o candidato

---

<sup>334</sup> “Segundo levantamento de Marcos Figueiredo, entre 1964 e 1973 foram punidas, com perda de direitos políticos, cassação de mandato, aposentadoria e demissões, 4.841 pessoas, sendo maior a concentração de punidos entre 1964, 1969 e 1970. Só o AI-1 atingiu 2.990 pessoas. Foram cassados os mandatos de 513 senadores, deputados e vereadores. Perderam os direitos políticos 35 dirigentes sindicais; foram aposentados ou demitidos 3.783 funcionários públicos, dentre os quais 72 professores universitários e 61 pesquisadores científicos. O expurgo das forças armadas foi particularmente duro, dada as divisões existentes em 1964. A maior parte dos militares, se não todos, que se opunham ao golpe foi excluída das fileiras. Foram expulsos ao todo 1.313 militares, entre os quais 43 generais, 240 coronéis, tenentes-coronéis e majores, 292 capitães e tenentes, 708 suboficiais e sargentos, 30 soldados e marinheiros. Nas polícias militar e civil, foram 206 punidos. O expurgo permitiu às forças armadas eliminar parte da oposição interna e agir com maior desembaraço no poder” (CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 164).

civil Tancredo Neves, que veio a falecer antes da posse. Em seu lugar assumiu o Vice, José Sarney, antigo colaborador dos militares. Em 1988 foi promulgada nova Constituição, inaugurando um Estado Democrático de Direito.

A Constituição de 1988 é o marco da redemocratização do País, pois institucionaliza o Estado Democrático de Direito. Conhecida como “Constituição Cidadã” devido a seu caráter liberalizante, restabeleceu amplamente os direitos políticos, dando ênfase aos direitos fundamentais, além de prever garantias sociais.

Nesse sentido, o País tem vivido uma estabilidade política antes não experimentada. Na primeira eleição direta para presidente, em 1989, foi eleito um civil que, dois anos depois, sofreu um processo de *impeachment*, sendo afastado das funções de presidente sob a acusação de corrupção. Houve enorme participação popular no episódio. Em 1992 elegeu-se o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, que fora, precipitadamente, aposentado pelo regime militar quando era professor e vivera no exílio. Em 2000 foi eleito um candidato de esquerda, o líder metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva.

### **1.3.2 O sistema constitucional no contexto político do Brasil**

Embora nos interessem as Constituições republicanas, discorreremos, de início, sobre a primeira Constituição a ser editada no Império.

A primeira Constituição do Brasil foi a de 1824, outorgada pelo Imperador D. Pedro I. Possuía caráter liberal, inspirada nos ideais na Revolução Francesa, mas era marcada pelo sistema quádruplo da separação de Poderes. Além dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, havia o Poder Moderador, inspirado em Benjamin Constant. O Poder Executivo era chefiado pelo Imperador, que o exercia por meio de seus Ministros, os quais tinham de referendar ou assinar todos os atos para que pudessem ter execução. O Poder Moderador também era exercido pelo Imperador, o que revela seu papel

predominante. Sua função principal era a de harmonizar os conflitos entre os Poderes, evitando que cada um orbitasse na esfera do outro Poder, mantendo o equilíbrio ente eles. Evidentemente, um conflito com o Poder Executivo tenderia a solução favorável a este. Não se têm notícias de que outro país além do Brasil tivesse adotado tal sistema.

Em 15 de novembro de 1889, pelo Decreto n. 1, instalou-se a República. Foi uma ruptura brusca no sistema político, passando da Monarquia à República. Todavia, não foi conflituosa. Na verdade se tratou de um golpe de Estado engendrado pelos militares com o apoio da elite política brasileira. Esta aspirava a uma República Federativa, nos moldes norte-americanos. O principal articulador foi Rui Barbosa, admirador do sistema norte-americano, tanto que, no Projeto da Assembléia Constituinte, exerceu enorme influência. Em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a Constituição, adotando a forma republicana federativa de governo, proclamando a união perpétua e indissolúvel das antigas províncias dos Estados Unidos do Brasil.

A Constituição republicana adotou a teoria clássica de Montesquieu, com o Executivo presidencialista, o Legislativo bicameral, ou seja, uma Câmara Federal, no qual eram recrutados em cada Estado representantes proporcionalmente ao número de habitantes, e o Senado Federal, em número de três, com mandato de nove anos; e ainda o Judiciário, que exerce o controle dos atos legislativos e administrativos, além de ser contemplado com as prerrogativas de vitaliciedade e irredutibilidade dos vencimentos. A eleição para presidente e vice seria feita por meio do sufrágio direto da Nação e maioria absoluta. A apuração ocorria na Capital Federal; a contagem, pelo Congresso Nacional.

Nota importante é o crime de responsabilidade previsto na Constituição. Por ele o presidente poderá ser submetido a processo de julgamento junto à Câmara, que deverá manifestar-se por dois terços dos seus votos. Se aceita a denúncia, a fase seguinte é o julgamento pelo Senado Federal, em se tratando de crimes de responsabilidade, e pelo Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns. No campo das garantias individuais foi constitucionalizado o *habeas corpus*, cujo instrumento era previsto no Código Criminal de 1830. Também foram suprimidas as penas de banimento e de morte.

Era uma Constituição formal, porém com pouca efetividade social devido a três fatores: a dimensão do território brasileiro, as precárias formas de comunicação e a falta de vinculação com a realidade do País<sup>335</sup>.

As eleições para Presidente da República e Presidentes dos Estados (antigas províncias) não significavam a aproximação da população com os mandatários, mas com as elites locais. Esse sistema deu origem à política dos governadores, que prevaleceu até 1930. Embora o voto fosse direto, porém aberto, o que facilitava o controle do eleitorado, as oligarquias é que dominavam o cenário político nos Estados e não permitiam o desenvolvimento de uma oposição. Se bem que se desenvolvesse uma oposição, não significaria uma ruptura do sistema, mas uma cisão interna, como de fato ocorreu, culminando na Revolução de 1930.

A Constituição republicana não avançou no campo dos direitos políticos à época porque, equivocadamente, pensava-se<sup>336</sup>: 1) a população, que saíra do domínio colonial português, não tinha experiência de soberania popular, por isso o voto era restrito, excluindo, por exemplo, os analfabetos e as mulheres; 2) as práticas políticas de compra de votos, atas de eleições falsificadas, coerção moral e física eram perpetradas pelos coronéis e grandes proprietários, que não admitiam derrotas; 3) as eleições eram fraudulentas; 4) a população, como não possuía experiência anterior, deveria em primeiro lugar adquirir educação primária para depois exercer a soberania popular, mas a educação não era massificada. Em 1920, por exemplo, apenas 24% de uma população de 30 milhões sabia ler e escrever.

O sistema político-eleitoral que favorecia as elites oligárquicas conservadoras esgotou-se com o movimento revolucionário de 1930. Instalou-se uma oligarquia inovadora. À frente do governo estava Getúlio Vargas, que fora imposto como presidente depois que os militares depuseram Júlio Prestes.

Em 3 de maio de 1933 foi eleita a Assembléia Nacional Constituinte, que promulgou, em 16 de junho de 1934, a segunda Constituição republicana.

---

<sup>335</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, cit., p. 79.

<sup>336</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. cit., p. 65.

A Constituição de 1934 era ortodoxamente liberal, porém, mas sofreu certa influência da Constituição de Weimar ao introduzir um capítulo sobre a ordem econômica e social, com normas quase todas programáticas. No entanto, manteve a estrutura da Carta antiga, inovando nos seguintes aspectos: a forma federativa republicana de governo, a tripartição de Poderes e o presidencialismo foram mantidos, porém foram ampliados os poderes da União em detrimento dos Estados, a fim de enfraquecer o poder dos governadores, e, por fim, o sistema de “política dos governadores”; rompeu com o bicameralismo rígido, atribuindo à Câmara Federal o poder de legislar e transformando o Senado Federal em órgão auxiliar deste; definiu os direitos políticos, instituiu a justiça eleitoral e o voto secreto e admitiu o voto feminino; adotou, ao lado da representatividade popular, a representação classista, na qual eram eleitos deputados não pelo sufrágio geral, mas por delegados escolhidos pelos sindicatos.

Havia na Constituição de 1934 um forte componente ideológico que não existia na de 1889, o que favoreceu sua revogação e a implantação de uma Carta (outorgada) de cunho autoritário em 1937.

Na década de 30 existia um movimento mundial contra as democracias liberais, que estavam em crise: Hitler, na Alemanha, Mussolini, na Itália, Franco, na Espanha, e Stálin, na União Soviética, eram os mais expoentes.

Em 10 de novembro de 1937, o Presidente Getúlio Vargas instalou o Estado Novo, dissolveu a Câmara Federal e outorgou uma Constituição de inspiração fascista, portanto autoritária.

Celso Ribeiro Bastos afirma que os seguintes fatores determinaram o golpe e a outorga da Carta de 1937:

[...] a Constituição de 1934, de cunho bastante liberal pelo menos se confrontarmos as suas disposições com as dificuldades existentes, e as crises de toda ordem que o Brasil ia enfrentar nos anos imediatamente subseqüentes. Parece, pois, ter sido este descompasso entre o previsto na Constituição e a realidade por que passava o País que o levou a uma vulnerabilidade muito grande, tornando possível a deflagração vitoriosa do golpe como consequência da perda de credibilidade nesses anos imediatamente antecedentes à Carta de 1937, onde proliferavam no País movimentos de cunho extremista: pela direita a

ação Integralista e pela esquerda o partido Comunista, tendo este inclusive praticado um atentado contra um estabelecimento militar<sup>337</sup>.

Como marca do autoritarismo do regime, o artigo 73 da Constituição atribui ao Presidente poderes exuberantes:

O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do país.

Depreende-se que, embora houvesse os três Poderes, o Legislativo e o Judiciário poderiam sofrer intervenções. O Presidente estava autorizado a qualquer momento a decretar recesso parlamentar e legislar por meio de decretos-leis. Quanto ao Judiciário, fora-lhe diminuída a competência para o controle de constitucionalidade, pois, caso declarasse a inconstitucionalidade de lei, a decisão poderia ser rejeitada por maioria de dois terços da Câmara Federal. No entanto, o golpe maior contra o Judiciário vem do artigo 170 da Constituição: “Durante o estado de emergência ou estado de guerra, dos atos praticados em virtude deles não poderão conhecer os juízes e tribunais”.

Porém, o curioso da Constituição de 1937 é que, pelo artigo 187, ela entraria em vigor após ser submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República. Ocorre que esse plebiscito nunca ocorreu, o que nos leva a concluir que ela não entrou em vigor e que, portanto, o governo não era de direito, mas de fato.

Com o fim da Segunda Guerra e a derrocada dos sistemas políticos autoritários, em especial o nazi-fascismo, e tendo o Brasil participado ao lado dos Aliados, iniciou-se o processo de democratização do País. Getúlio Vargas foi derrubado e foram convocadas eleições gerais para dezembro de 1945. Em 18 de setembro de 1946 foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, da Terceira República.

---

<sup>337</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 1. p. 305.

A Constituição de 1946 restabeleceu o federalismo, dando garantias às autonomias dos Estados e prestigiando o municipalismo. Os Poderes da República voltaram a exercer suas atribuições clássicas, retornando ao sistema bicameral. Assim, o Judiciário voltou a exercer o controle de constitucionalidade e foi instituído o mandado de segurança, dois instrumentos importantes na tutela de direitos para o caso de serem lesionados. O § 4º do artigo 141 assegura que, no caso de lesão individual a direito, não poderá ser subtraída do Poder Judiciário sua apreciação, constituindo-se, assim, um dos principais pilares sobre o qual se erige o Estado de Direito. No âmbito dos direitos políticos o presidente é eleito pelo sufrágio universal, direto e secreto pelo período de 5 anos; no § 13 do artigo 141 se prevê o direito à criação de partidos políticos, portanto um direito constitucionalizado.

A participação política do povo cresceu significativamente a partir de 1945. O processo eleitoral ainda era deficitário, uma vez que não havia cédulas oficiais, sendo certo que os próprios candidatos as distribuíam. Isso facilitava a compra, a coerção e a troca de cédulas pelos cabos eleitorais e mantinha os “currais” eleitorais. Mas havia progresso na participação dos pleitos, sobretudo na escolha para presidente da República. Vejamos: em 1930, os votantes representavam 5,6% da população; em 1945, 13,4%; em 1950, 15,9%; em 1960, 18%; em 1962, 26%, ou seja, em números absolutos, de 1,8 milhões de eleitores em 1930 saltou para 18,5 milhões em 1962<sup>338</sup>. Isso significa controle político, pois, embora o sistema ainda não se tivesse aperfeiçoado, é inegável que os políticos necessitavam enviar mensagens perceptíveis aos eleitores a fim de conseguir sua adesão, o que certamente era algo recente na política brasileira. Esse avanço deveu-se, sobretudo, no processo de industrialização, que fez romper o isolamento da população urbana e rural. De outra parte, os partidos políticos eram de massa e não mais estaduais, dominados pelas oligarquias. Os partidos eram organizados nacionalmente com programas e estatutos. Eram partidos no sentido moderno da palavra.

Havia, portanto, intensa atividade político-partidária e participação ativa da sociedade, não só pelas eleições mas, também, por meio de organizações sindicais, como a CGT, de estudantes, como a UNE, e de trabalhadores rurais como as ligas camponesas. O País vivia uma democracia que aos poucos ia se consolidando, em que pesem as sistemáticas crises institucionais e as tentativas de golpe por parte da direita.

---

<sup>338</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. cit., p. 146.

Sucedeu, então, a renúncia de um presidente eleito constitucionalmente, cujo sucessor era o vice, que pela Constituição de 1946 deveria assumir o cargo, mas foi impedido pela cúpula militar, sendo necessária uma solução política com implicações na Constituição.

A Constituição de 1946 sofreu apenas três emendas, mas duas merecem atenção, por terem mudado drasticamente a forma de governo no Brasil. As duas mais importantes são: 1) a Emenda n. 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu a forma parlamentarista de governo, a fim de viabilizar a posse do vice-presidente, pelas razões já apontadas no capítulo anterior; 2) a Emenda n. 6, de 23 de janeiro de 1963, que revogou a Emenda n. 4, restaurando a plenitude dos poderes ao Presidente da República.

No entanto, em 31 de março de 1964, adveio um golpe militar que depôs o Presidente João Goulart, instalando, mais uma vez, um regime de exceção. O Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964, dispõe que se mantém em vigor a Constituição de 1946. Contudo, esta era incompatível com os objetivos do novo governo que se instalava. Daí por que, por meio do Ato Institucional n. 4, de 7 de dezembro de 1966, o Congresso Nacional foi convocado extraordinariamente para votar e promulgar um novo Texto Constitucional. Em 24 de janeiro de 1967 foi promulgada nova Constituição, que entrou em vigor em 15 de março de 1967.

A Constituição de 1967 teve como principal inovação no sistema constitucional a introdução do princípio da segurança nacional, cujo conceito é por demais aberto e dotado de vazio semântico, permitindo a manipulação interpretativa da Constituição, sempre obviamente favorável ao regime. Deu mais poderes ao Presidente da República, que, agora, era eleito pela forma indireta, e centralizou o sistema fiscal e tributário. A previsão de utilização de decretos-leis nos casos de urgência e de interesse público mencionava conceitos vagos, como no caso da segurança nacional. De fato, o poder se concentrou mais uma vez no Executivo. O perigo desses institutos é seu reflexo no campo dos direitos individuais. Qualquer indivíduo pode ter seus direitos constitucionais suspensos no caso de ser considerado uma ameaça à segurança nacional ou sua propriedade, podendo seus bens ser utilizados em caso de urgência ou interesse públicos.

Mesmo com essas alterações, o regime não se satisfazia. As intensas manifestações populares fizeram com o que regime se fechasse mais ainda. Foi editado, então, o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, que suspendeu o *habeas corpus* no caso de crime político e a proibição da apreciação judicial de lesões de direitos praticados sob a égide do referido ato. Paralelamente, o Congresso Nacional foi fechado e parlamentares federais, estaduais e municipais, cassados, além das demissões sumárias ou aposentadorias precoces de funcionários públicos. O AI-5 atribuiu poderes ilimitados ao Presidente.

As violações às regras fundamentais continuaram, a ponto de nem mesmo os instituidores do novo sistema respeitarem os procedimentos de sucessão presidencial por eles mesmos criados. Ocorreu que o Presidente Costa e Silva adoeceu gravemente, não recobrando condições para o exercício do governo. Pela Constituição, o vice-presidente deveria assumir o cargo, mas, como se tratava de um civil, uma Junta Militar editou o Ato Institucional n. 16, de 4 de outubro de 1969, declarando vago os cargos de presidente e vice e marcando eleições para o dia 25 de outubro e posse para o dia 30. Esse fato informa que se vivia um momento de total ausência de regras jurídicas ou respeito aos mais elementares direitos dos indivíduos no contexto de uma sociedade estatal. Por esse mecanismo foi eleito o General Emílio Garrastazu Médici.

Em abril de 1977 a Constituição sofreu algumas alterações, a saber: redução do *quorum* para emendas, que de dois terços baixava para maioria absoluta; criação dos senadores “biônicos”, assim chamados por serem nomeados pelas Assembléias Legislativas, nas quais o governo tinha a maioria; prorrogação do mandato presidencial para seis anos e alteração da proporcionalidade de deputados no Congresso Nacional.

Em junho de 1978, entretanto, baixara-se algumas medidas importantes, como a revogação do AI-5, o restabelecimento dos direitos políticos suspensos e a anistia. Esses movimentos insinuaram a volta ao regime democrático. Nos anos 80 se iniciou no continente latino-americano um retorno à democracia, uma vez que se espalharam pelo continente diversas ditaduras militares, como mostrado na Parte II, Capítulo I, item 1.1. Na esteira dos movimentos de retorno à democracia, foi editada a Emenda n. 26, de 27 de novembro de 1985, que convocou uma Assembléia Nacional Constituinte. Esta veio a

promulgar, em 5 de outubro de 1988, a Constituição vigente, dando origem ao que se convencionou chamar de Nova República.

A Constituição de 1988 abrigou diversos direitos e princípios fundamentais do indivíduo. Dá-se destaque se dá ao artigo 5º, composto por 78 incisos, onde se misturam direitos e garantias fundamentais. Nos artigos 6º ao 17 são previstos os direitos coletivos e sociais fundamentais, direitos de nacionalidade, direitos políticos e de partidos políticos<sup>339</sup>.

### **1.3.3 Os direitos políticos na Constituição do Brasil**

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, conforme prescrito no artigo 1º da Constituição Federal. O parágrafo único do mesmo artigo diz que todo poder emana do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente. Isso significa que a democracia no Brasil é do tipo, preponderantemente, representativo, sendo os representantes escolhidos por meio de processo eleitoral.

Ao escolher os representantes que comporão os órgãos governamentais, tem-se que o cidadão intervém no processo de decisão política do País. Mas não é somente isso. Ao mesmo tempo em que o cidadão tem o poder de escolher os governantes, poderá ser escolhido como governante. O meio pelo qual o cidadão escolhe ou pode ser escolhido se dá pelo exercício do voto, que é o exercício da soberania popular. É por meio dele que se legitima o poder político. Entretanto, nos Estados contemporâneos prevalecem as normas jurídicas como forma de disciplinar as atividades humanas em um ambiente humano e social. As normas jurídicas são extraídas a partir de uma primeira concepção: o Estado

---

<sup>339</sup> A estrutura da Constituição de 1988 é a seguinte: “(1) dos princípios fundamentais; (2) dos direitos e garantias fundamentais, segundo uma perspectiva moderna e abrangente dos direitos individuais e coletivos, dos direitos sociais dos trabalhadores, da nacionalidade, dos direitos políticos e dos partidos políticos; (3) da organização do Estado, em que se estrutura a federação com seus componentes; (4) da organização dos Poderes: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, com a manutenção do sistema presidencialista, derrotado o parlamentarismo, seguindo-se um capítulo sobre as funções essenciais à justiça, como o ministério público, advocacia pública (da União e dos Estados), advocacia privada e defensoria pública; (5) da defesa do Estado e das instituições democráticas, como mecanismo do estado de defesa, do estado de sítio e da segurança pública; (6) da tributação e do orçamento; (7) da ordem econômica e financeira; (8) da ordem social; (9) das disposições gerais. Finalmente, vem o Ato das Disposições Transitórias” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, cit., p. 89-90).

Democrático de Direito, alicerçado na participação do povo para a elaboração dos seus objetivos, visando sobretudo “a alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, em que todos (inclusive os governantes) estejam igualmente submetidos à força de leis que representam os anseios da maioria”<sup>340</sup>. As disposições que prevêm a forma de participação dos cidadãos no poder político denominam-se direitos políticos. Direitos políticos, portanto, são conjuntos de regras jurídicas que regulamentam o exercício da soberania popular. Esse conjunto cria um sistema político.

Mas não é todo indivíduo que pode exercer tal poder. É condição necessária ser cidadão. Cidadão é uma qualidade do indivíduo que, preenchendo determinadas condições, pode interferir, direta ou indiretamente, na condução da *res publica*.

No caso brasileiro, a condição para adquirir a cidadania depende de dois fatores: idade e alistamento eleitoral. O artigo 14, I, da Constituição de 1988 obriga os maiores de dezoito e menores de setenta a se alistarem eleitoralmente e faculta, conforme o artigo 14, II, letras “a”, “b” e “c”, aos analfabetos, maiores de setenta, maiores de dezesseis e menores de dezoito anos proceder ao alistamento. Essas condições autorizam o exercício dos direitos políticos.

Portanto, não se podem confundir direitos civis com direitos políticos. O primeiro é exercitável por qualquer pessoa, seja nacional ou estrangeira, não importando a faixa etária ou qualquer outra condição. Um menor<sup>341</sup>, por exemplo, é titular de direitos subjetivos, que poderá exercer por meio de representantes e no seu interesse individual. O preso poderá impetrar *habeas corpus*, mesmo nessa condição. Não são impostas limitações no exercício dos direitos civis, nem mesmo estando a pessoa presa por condenação transitada em julgado. São direitos civis que podem ser exercitáveis individualmente ou por uma coletividade, quando se tratar de direitos coletivos, difusos ou homogêneos individuais. De qualquer maneira, são direitos de cunho intrínseco, mais “para dentro”, embora sejam direitos oponíveis contra o Estado em caso de usurpação por parte deste. Todavia, são também instrumentos de defesa ou ataque contra outros membros da sociedade humana que usurparem direitos subjetivos de seus titulares.

---

<sup>340</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Márcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. dos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 158.

<sup>341</sup> No Brasil a maioridade é adquirida aos dezoito anos, conforme o artigo 5º do Código Civil de 2006.

Os direitos políticos são extrínsecos em seus efeitos, daí serem mais “para fora”, mas são reduzidos em seu exercício, devido às exigências mencionadas. Além dos dois requisitos acima apresentados, o exercício dos direitos políticos importa em uma gradação; no caso brasileiro, somente poderá ser feito pelos nacionais. Os direitos políticos podem ser divididos em ativos e passivos.

Os primeiros são adquiridos pelo preenchimento dos requisitos acima apontados; os segundos dependem de um processo, fundado na faixa etária. É que os direitos políticos ativos são os mesmo da cidadania ativa, quer dizer: são a capacidade que o indivíduo tem de exercer o direito de votar em plebiscitos e referendos ou na eleição de representantes para compor os órgãos governamentais. Já os direitos políticos passivos, ou cidadania passiva, são a qualidade que o cidadão possui de ser escolhido representante. Todavia, para ser escolhido, dependerá do preenchimento de outros requisitos, conforme dispõe o inciso VI do artigo 14. A gradação no sentido de exercer plenamente os direitos políticos depende do seguinte: para ser escolhido presidente, vice ou senador<sup>342</sup> da República, o cidadão deverá contar no mínimo trinta e cinco anos e ser brasileiro nato; para governador e vice de Estados e do Distrito Federal, trinta anos; para deputado federal, estadual e distrital, prefeito ou vice e juiz de paz, vinte e um anos; para vereador, dezoito anos.

À primeira vista pode parecer que os critérios elencados significam restrições aos direitos políticos. Mas não são, porque a Constituição do Brasil, no *caput* do artigo 14, explicita que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto.

Têm-se, então, os caracteres da soberania popular. Não se trata de mera técnica eleitoral, mas de garantias de que os cidadãos sofrerão o menos possível ingerências na manifestação de sua vontade política. Sufragar significa apoiar, aprovar. Vem do latim *sufragium*.

Não se pode confundir sufrágio com voto. Enquanto aquele é um procedimento, por meio do qual o cidadão sufraga, ou seja, elege, ou é sufragado, ou seja, é eleito, o voto é

um ato político e jurídico. É político porque expressa uma escolha em face de várias opções. É uma escolha significativa, pois é partir dela que se estrutura a sociedade política, se delineiam os objetivos do Estado e, ao mesmo tempo, se impõem limites ao poder político, liberando-o das incertezas de suas finalidades. Queremos dizer que o poder político estatal pode agir livremente dentro dos limites impostos pelo direito, a fim de alcançar seus objetivos. Dessa afirmação nascem para o Estado brasileiro direitos subjetivos. Por exemplo, no artigo 3º da Constituição: no inciso I, o direito de construir uma sociedade livre, justa e solidária; no inciso II, o direito ao desenvolvimento nacional; no inciso III, o direito a erradicar a pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; no inciso IV, o direito de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Tais direitos-objetivos foram outorgados pelos cidadãos a fim de que o Estado os exerça.

A Constituição é, pois, o resultado de escolhas políticas que criam e instituem direitos e deveres e as bases estruturais da sociedade política. É uma autorização do povo que, titular do poder constituinte, outorgou aos representantes as escolhas políticas que se traduzem em direitos e deveres do Estado de buscar, por todas as formas legais, a consecução de suas finalidades. Eis, pois, a natureza política do voto. Em consequência, o voto popular escolhido pela Assembléia Constituinte é político, autorizador das decisões constitucionalizadas transmutadas em regras jurídicas. Portanto, o direito constitucionalizado é o resultado de decisões políticas.

De outra parte, o voto é também um ato jurídico, que vincula o Estado, obrigando-o a atingir seus objetivos. Assim sendo, por meio do voto, o cidadão cria para o Estado direitos e, simultaneamente, deveres. É que, ao prescrever os objetivos em uma Constituição, e sendo esta eivada de princípios e regras jurídicas gerais, é possível admitir a previsão de direitos não somente aos indivíduos, particularmente, mas também ao Estado. Estando este, pois, submetido a uma ordem jurídica, é razoável admitir que possua direitos e deveres. São direitos jurídicos resultantes de escolhas políticas. Vejamos, por exemplo, o caso de conflitos bélicos. A Constituição, em seu artigo 4º, incisos VI e VII, estabelece que, na ordem internacional, o Brasil reger-se-á pela defesa da paz e pela

---

<sup>342</sup> De acordo com o artigo 12, § 3º, da Constituição Federal, são cargos privativos dos brasileiros natos: presidente e o vice-presidente da República, presidentes da Câmara Federal, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Estes últimos estão impedidos por se tratar da linha sucessória presidencial.

solução pacífica dos conflitos. Num primeiro momento impõe ao governo brasileiro um dever, uma obrigação, mas, reflexivamente, oferta às nações o direito de discursar pela defesa da paz e a solução não bélica. Ora, não temos um dever e um direito ao mesmo tempo? Queremos com isso estabelecer que apenas considerar a natureza jurídica do voto não legitima suficientemente a complexa atividade do Estado. A natureza política do voto oferece uma dimensão subjetiva que legitima as decisões e ações do Estado, buscando criar condições para a consecução dos objetivos estabelecidos. Isso não significa que o Estado esteja livre para tomar as decisões que bem quiser. Embora o voto delinieie os direitos (e deveres) do Estado, é também um instrumento, aliado a outros mecanismos, de controle do poder político. Por isso é razoável a ocorrência de eleições periódicas, pois pelo voto se instituem governos e por ele estes podem ser destituídos.

Dado o papel importante desempenhado pelo voto nas democracias representativas, ele deve ser secreto. O voto aberto pode ser controlado pelo poder político e econômico. Vimos que na Primeira República as oligarquias se mantinham no poder pelo controle do eleitorado. Os eleitores não tinham a liberdade de votar segundo sua consciência, porque havia a possibilidade de identificação do voto. Nas localidades dominadas pelos coronéis, estes impunham seus candidatos aos eleitores comprando-os ou usando da força física como meio de persuasão. Foi na Constituição de 1934 que se instituiu o voto secreto, que prevalece até os dias de hoje. O sigilo do voto importa num ingrediente privatístico. O voto é a manifestação de opções íntimas. Por ele, o cidadão adere a determinada ideologia ou filosofia, ou a determinadas crenças e orientações sexuais. O segredo do voto é condição suficiente para garantir que o votante não sofrerá nenhuma perseguição nem intromissões indevidas em razão de suas escolhas. Por isso o direito eleitoral prevê a indevassabilidade do voto.

Além desse aspecto privado, ele também exerce uma possuiria caráter fascista, como assevera José Afonso da Silva<sup>343</sup>. Para este autor o voto “É, sim, uma função, mas uma função da soberania popular, na medida em que traduz o instrumento de atuação desta. Nesse sentido, é aceitável a concepção de que seja ‘uma função social, que justifica sua imposição como um dever’”<sup>344</sup>.

---

<sup>343</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, cit., p. 357.

<sup>344</sup> Id., p. 358.

Constitui o voto o momento decisivo nas democracias representativas, como instrumento de legitimidade e de legalidade no exercício do poder político.

### 1.3.4 A extensão dos direitos políticos

Parece-nos que, em se tratando de uma democracia representativa, o voto constitui o ato nuclear dos direitos políticos. É por ele que a soberania popular se concretiza e gera as condições necessárias para o exercício da democracia nos Estados contemporâneos.

Não sendo possível a participação direta ou o exercício da democracia direta nos moldes clássicos, o direito ao voto deve ser o mais amplo possível. Nesse sentido, o artigo 14 da Constituição brasileira estabelece o sufrágio universal. Qual é, então, o seu significado? Significa, no tocante ao tema aqui tratado, que a universalidade se refere-se à possibilidade de ampliação dos atores políticos. Universalidade, para o tema aqui tratado, é a possibilidade de um contingente maior de atores participar e interferir na elaboração dos objetivos políticos do Estado.

Identificamos na Constituição de 1988 três inovações importantes que ampliam o contingente de inclusão política: o voto feminino, o voto do analfabeto e o voto do maior de dezesseis e menor de dezoito anos.

O voto feminino foi instituído na Constituição de 1934 e desde então esteve presente nas sucessoras, não de maneira destacada, mas inserido no princípio da igualdade. Na Constituição atual, porém, o constituinte achou por bem destacar a igualdade entre homens e mulheres no inciso I do artigo 5<sup>o</sup>. A redação inicial do *caput* do artigo dispõe que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”; o inciso I prescreve: “I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”. Não se trata de redundância, mas de enfatizar a igualdade indo além da meramente formal. Quis o constituinte contemplar a luta feminina, que vem de décadas, e

realçar a igualdade entre os homens e mulheres, a qual deve atingir dimensões profundas e concretas. No campo dos direitos políticos as mulheres não podem desempenhar papel de coadjuvante, mas, juntamente, com os homens, devem serem atoras e sujeitos de decisões políticas. Esse princípio induz, como no caso argentino, à formulação de políticas públicas que visem efetivar a igualdade real. A política de quotas, exigindo que os partidos lancem certo número de candidatas (30%), é reflexo direto do inciso citado. O parlamento brasileiro foi dominado por homens durante décadas, mas atualmente as mulheres compõem quase 30% dos assentos no Congresso Nacional. Os assuntos que se relacionam ao universo feminino e merecem disciplina são debatidos com maior profundidade, pois se incluem no debate os destinatários. É uma garantia de igualdade entre homens e mulheres na formulação de políticas.

O segundo ponto de destaque consiste no voto dos analfabetos. Até a Constituição de 1988, os analfabetos eram proibidos de votar. Todavia, o artigo 14, inciso II, faculta ao analfabeto alistar-se como eleitor, mas o proíbe de candidatar-se. Exerce tão-somente a cidadania ativa e não a passiva, sendo, portanto, uma cidadania relativa. Mesmo assim, essa medida contribui para a inserção no mundo da cidadania, como sujeito capaz de participar da vida pública de um país. O analfabetismo não é uma opção, mas a consequência de um processo histórico excludente. O reconhecimento do direito de votar ao analfabeto o lança de uma situação marginal para o centro da vida política de uma nação. Ademais, com os meios de comunicação desenvolvidos como os de hoje, todos têm maior acesso às informações. E o fato de não saber ler e escrever não implica, como consequência inevitável, alienação política. É certo que a educação contribui decisivamente para a formação integral da pessoa humana, mas impedir o voto do analfabeto é penalizá-lo duplamente: excluí-lo do acesso ao saber e ao conhecimento e excluí-lo da vida política, como alguém que não convive na sociedade; é, portanto, reduzi-lo a “cidadão” de segunda categoria. Daí que o constituinte, cômico do dever de aprimorar as instituições democráticas, alargou os sujeitos do processo da democracia representativa.

A terceira inovação refere-se ao voto do maior de dezesseis e menor de dezoito anos (art. 14, II, “c”, da CF). A inclusão dos menores no processo eleitoral eleva-os, também, à condição de cidadão. Tem sido criticada essa inclusão, mas a crítica não merece acolhida. Os argumentos são equivocados, porque partem de premissas falsas. O mais

utilizado é: se o menor pode votar antes de atingir a maioria, por que não poderá responder a processo penal? (No Brasil a maioria civil e penal se adquire aos dezoito anos. Na primeira hipótese, o indivíduo está apto para todos os atos da vida civil; na segunda, para responder penalmente.) Em primeiro lugar o voto é facultativo. O menor não está obrigado a alistar-se eleitoralmente. Isso significa que o menor irá alistar-se e votar de acordo com sua liberdade, o que revela certo grau de consciência política. Obviamente, como acontece com os adultos, não é uma regra absoluta. Em segundo lugar, é equivocado assemelhar o jovem que participa do processo eleitoral e pretende influenciar na administração da coisa pública e aquele que comete delito. Na primeira hipótese, trata-se de exercício de cidadania; no segundo caso, de crime, que ato deve receber a punição adequada. A nosso sentir, aqueles que rejeitam o voto dos adolescentes não gostam da democracia. Robert Dahl menciona que a democracia depende de convicção democrática:

As perspectivas para democracia estável num país são melhores quando seus cidadãos e seus líderes apóiam vigorosamente as práticas, as idéias e os valores democráticos. O apoio mais confiável surge quando essas convicções e predisposições estão incrustadas na cultura do país e são transmitidas, em boa parte, de uma geração para outra. Em outras palavras, quando o país possui uma cultura democrática<sup>345</sup>.

Ademais, o artigo 12-1 da Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece que os Estados-partes asseguraram à criança que for capaz de formar seus próprios pontos de vista o direito de exprimir livremente suas opiniões sobre todas as matérias relativas a si. O artigo 13 garante o direito à liberdade de expressão, independentemente de fronteiras e da forma que escolher. Observe-se que o constituinte brasileiro estava conectado com a tendência mundial, pois a convenção é de 1989, vigente desde 1990, e a Constituição brasileira é de 1988.

Liberdade de expressão e de pensamento são complementares. O “pensar” se completa no “expressar-se” por quaisquer formas: fala, escrita, artes, gestos — por que não pelo voto? As políticas públicas abrangem temáticas extensas, entre elas as de interesse da juventude. Nessa perspectiva, a democracia efetiva deve criar mecanismos institucionais que viabilizem a participação do maior número de indivíduos possível. É preciso ter convicção democrática.

---

<sup>345</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**, cit., p. 174.

### 1.3.5. Os partidos políticos no Brasil

Os partidos políticos são instituições imprescindíveis para o regime democrático representativo. Representam a liberdade de organização social, mas se diferenciam das demais pela importância de traçar as vigas-mestras na organização de um Estado.

No Brasil foram constitucionalizados em 1946 (artigo 141, § 13), por ocasião da democratização do País. A democratização que se iniciava marcou a retomada das eleições para o Congresso Nacional e para o Executivo. Vimos que, antes de 1946, o sistema partidário nacional configurava-se em partidos oligárquicos regionais, que eram instrumentos controladores das massas em favor de uma elite, sobretudo da elite rural. As disputas tinham mais ênfase nos Estados-membros, em detrimento de disputas nacionais, mesmo sendo o Brasil um Estado federativo. No Estado Novo os partidos políticos foram extintos, vindo a ser constitucionalizados em 1946. No entanto, com o golpe militar de 1964, que perdurou até 1985, foi abolido o pluripartidarismo e imposto o bipartidarismo. Havia duas opções: situação ou oposição — e esta era controlada. Naquele período as eleições para cargos do Executivo eram indiretas, permanecendo as eleições para o Legislativo.

Em 1985 inaugurou-se o retorno do poder aos civis, abolindo-se o bipartidarismo e reintroduzindo o pluripartidarismo.

Como nota importante, a Constituição de 1988 dedica o Capítulo V aos partidos políticos, composto por um artigo (artigo 17), três incisos e quatro parágrafos. Está localizado no Título II, dos direitos e garantias fundamentais. Não se trata de localização aleatória: o dispositivo foi propositadamente inserido nesse título, pois se trata de um direito fundamental do indivíduo, insuscetível de supressão.

Os partidos políticos são agremiações de “um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”<sup>346</sup>. Porém, essa liberdade de organização deve preencher determinados princípios insculpidos na Constituição. O mais importante é a defesa do regime democrático. O *caput* do artigo 17 estabelece a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Em essência, todos eles confluem para o regime o democrático. Daí se vê a dimensão que adquirem os partidos políticos num regime democrático.

Os partidos políticos devem ter caráter nacional. Está proibida a criação de partidos regionais ou estaduais, como ocorria na Primeira República. Essa exigência se harmoniza com o sistema federativo, pois a existência de partidos organizados em nível nacional se consubstanciam em forças políticas nacionais. Dessa forma, impede-se o aparecimento de oligarquias que dominem partidos políticos regionais. Partidos oligárquicos deformam o sistema, pois visam interesses extremamente particularizados e poucas vezes coincidem com os interesses comuns. Transformam-se em instrumentos da oligarquia.

Os partidos políticos, conforme a Constituição brasileira, são pessoas jurídicas de direito privado (§ 2º), pois são criados conforme a lei civil, cujos estatutos serão registrado no Tribunal Superior Eleitoral.

Têm a liberdade de instituir os estatutos que são as linhas-mestras da política e da ideologia do partido. Um partido político se diferencia, fundamentalmente, de outras agremiações sociais, pelo fator ideológico. Certamente existem agremiações formadas em torno de ideologias, mas não são todas. No caso de agremiações partidárias, o fator ideológico é determinante. Daí que os estatutos partidários são o guia das atividades políticas de seus filiados.

Em decorrência, institui-se a exigência da fidelidade e disciplina partidárias. Conforme os estatutos partidários, os filiados devem seguir as deliberações do partido, sob pena de sanção, segundo prevêm os estatutos. A infidelidade é o ato de indisciplina mais

---

<sup>346</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, cit., p. 394.

sério. No caso brasileiro, porém, se houver infidelidade partidária por parte daquele quem detém mandato, a sanção não será a perda deste. É que o mandato pertence à pessoa e não ao partido político. Isso fragiliza os partidos políticos e instabiliza o próprio sistema partidário. Os políticos eleitos podem mudar de partido, sem contudo sofrer quaisquer penalidades. Isso não é bom, pois, em se tratando de democracia representativa, e sendo os partidos uma de suas vigas, e considerando, ainda, que os governantes somente poderão ser eleitos se filiados, a possibilidade de mudanças partidárias fragiliza e compromete o regime democrático representativo.

Em conformidade com a soberania nacional, os partidos políticos não podem receber recursos de governos ou entidades estrangeiras e não se subordinar-se a eles. Isso não significa que não poderão receber auxílio interno. É claro que nenhuma agremiação sobrevive sem recursos. Os partidos vivem de contribuições de seus filiados ou entidades, cujos recursos devem ser assinalados em livro próprio. Por outro lado, os partidos políticos têm direito ao fundo partidário constituído conforme o artigo 38 da Lei n. 9.096, de 1995. Somente terão direito ao fundo os partidos com representação no Congresso Nacional.

Os partidos políticos no Brasil não são, na verdade, partidos nacionais. Ainda prevalecem partidos regionalizados, o que dificulta a articulação em nível nacional de partidos definidos. Além disso, há pouca disciplina e coesão nos partidos. Veja-se o exemplo das coligações: há diferentes coalizões nacionais e estaduais. Partidos coligados em nível nacional são opositores nos Estados. Isso confunde o eleitorado e gera pouca credibilidade nos partidos e nos atores participantes desse processo.

Outro fator importante é o não-reconhecimento dos partidos políticos como mediadores entre a população e o governo. Isso é devido ao elevado grau de tecnocracia estatal implantado no Estado Novo. Também a interrupção pela ditadura militar de uma democracia multipartidária contribuiu para a cultura apartidária.

Mesmo com a democratização do Brasil, a partir de 1985, e a liberdade de organização partidária, a política ainda é personificada. Líderes carismáticos e populistas dão o tom nas disputas políticas partidárias.

Uma característica importante que deve ser considerada na compreensão da fragilidade dos partidos políticos na América Latina é o regime presidencialista, preponderante no continente. Num sistema parlamentarista é essencial a existência de partidos bem estruturados e definidos programaticamente.

No presidencialismo, quanto mais coesos e definidos os partidos, menor a probabilidade de o presidente articular uma ampla maioria suprapartidária no parlamento. De forma que, com partidos frágeis, a negociação constante entre o Executivo e o Congresso é a tônica permanente para não conduzir o governo ao impasse e ao imobilismo. No caso brasileiro, os eleitos são necessariamente vinculados a partidos, e a governabilidade depende de coalizões partidárias. Nem sempre essas coalizões são efetivadas segundo a identificação ideológica e programática dos partidos. É comum partidos de espectros ideológicos antagônicos se coligarem para atingir o poder. Evidente que essas coligações ocorrem para atender interesses particularizados.

Para que um presidente possa governar com certa estabilidade, necessita fazer concessões, que, muitas vezes não coincidem com os interesses da Nação. Precisa articular uma base parlamentar razoável para implementar as ações de governo, senão não governa. Isso implica concessões surreais e espúrias, que podem desembocar na prática de corrupção.

Por outro lado, o fator de mediação principal, que deveria pertencer aos partidos políticos, é feito por grupos de capitais ou de trabalhadores. As organizações sociais (sindicatos, confederações, organizações não governamentais) ganham relevo na mediação entre a população e o governo. Assim, particulariza-se os interesses nacionais. Sindicatos e confederações, tanto de trabalhadores como de empresários, pressionam as decisões governamentais com maior eficácia do que os partidos políticos. Embora, também, os partidos representem setores da sociedade, seu espectro é mais amplo do que as associações de interesses particularizados.

É incongruente, mas é uma realidade, que nos países de partidos frágeis as organizações civis exerçam maior influência sobre o governo do que os partidos políticos. Não que a sociedade civil organizada não deva participar na elaboração dos objetivos do

Estado; ao contrário, quanto maior a participação popular e civil, menor a possibilidade de retrocesso democrático. O que se pretende é que os partidos políticos cumpram seu papel de mediador de poder político e a sociedade participe criticamente na formação da vontade do Estado. Se ocorrer desequilíbrio entre o poder político e o poder social, o presidente eleito necessitará encontrar apoio nos eleitores, já que seu partido não conseguirá suprir uma sustentação no parlamento. Essa realidade conduz o presidente a tomar uma posição muitas vezes suprapartidária ou até mesmo apartidária. É um risco para a democracia. O presidente, sentindo-se apenas apoiado pelas massas, é tentado a imprimir um regime autoritário. Isso pode significar a falência do modelo dos partidos políticos e do sistema político-eleitoral.

Mesmo que os partidos políticos sejam agremiações privadas, sua função, como já dito, é social. Seja como for, os partidos políticos têm projetos para a sociedade e para o Estado. São os projetos políticos que se antagonizam, mas ao mesmo tempo são a mola propulsora da democracia liberal. A disputa de projetos é salutar, pois indicam o caminho para a Nação. Ao contrário, quando os grupos sociais de pressão é que tendem a influenciar as decisões governamentais, tem-se a privatização do espaço público. Não estamos sugerindo uma sectarização entre o público e o privado, nem pretendemos adentrar essa polêmica; o que pretendemos apontar é que os partidos políticos devem ser considerados o canal de mediação entre a população e o governo na consecução das finalidades deste.

## **1.4 O sistema político no Paraguai**

### **1.4.1 A conjuntura política no Paraguai**

A história política do Paraguai é marcada, predominantemente, pela tradição autoritária. No século XIX, a partir de sua independência da Espanha, em 1811, o Paraguai suportou a ditadura de Francia e o despotismo de López. Em 1812 ocorreu o primeiro documento jurídico, denominado “Reglamento de Gobierno” que organizou o novo Estado paraguaio, pelo qual se instituiu um sistema de governo consular, substituindo a Junta Governativa, formada por cinco membros, estatuída logo após a independência.

O regulamento de 1813 estabelece uma ditadura de dois cônsules, aos quais cabe a totalidade dos negócios do Estado. Os cônsules figuravam pessoalmente no documento jurídico: o Coronel Fulgencio Yegros e o civil José Gaspar Rodríguez de Francia, futuro ditador paraguaio. Em 1814, o Congresso foi convocado e consagrou Francia ditador temporal. Dois anos depois, Francia foi declarado “dictador Perpetuo”, com a qualidade de “ser sin ejemplar”<sup>347</sup>.

Em 1840, o ditador faleceu sem deixar sucessor. Grupos sem representação se sucederam no comando do País, mas em 1844 o Congresso, liderado por D. Carlos Antonio López, aprovou uma lei fundamental denominada “Ley que establece la Administración Política del Paraguay”. Essa lei sofreu influências liberais, como a separação dos Poderes. Entretanto, o Congresso aprovou o mandato presidencial de dez anos, sendo possível a reeleição. Dessa forma, López permaneceria no poder por quase vinte anos.

Entretanto, a derrota do Paraguai na guerra (1865-1870) perante a Tríplice Aliança, formada por Argentina, Brasil e Uruguai, impôs, em 1870, uma Constituição liberal, em um país arrasado humana e materialmente.

As novas instituições jurídico-políticas liberais não alcançaram seu objetivo, já que no início do século XX a prevalência do poder político caracterizado pelo caudilhismo se impunha pela força armada. Entre 1904 e 1936, incluindo os três anos da Guerra de Chaco contra a Bolívia (1932-1935), realizaram-se os esforços mais sérios para aproximar o País legal do País real. Em 1936 se estabeleceu no Paraguai uma crise mais formal que real, que desembocaria na revolução liberal. Naquele ano a Carta de 1870 foi derogada, para ser

---

<sup>347</sup> BELAUNDE, D. Garcia; SEGADO, F. Fernandez; VALLE, R. Hernandez. Op. cit., p. 667.

restaurada no ano seguinte. Em 1939 foi eleito o General José Felix Estigarribia, que, no ano seguinte, derrogaria definitivamente a Constituição de 1870. Elaborou-se um projeto de Constituição, e, em que pese a convocação para uma Assembléia Constituinte, o General Estigarribia a pôs em vigor por meio de um decreto e convocou um *referendum*, buscando sua aprovação, o que efetivamente ocorreu. A Constituição de 1940 foi ditatorial, pois já sofria os impactos das idéias totalitárias, predominantes naqueles tempos. Minou o conceito de República, desprezou o parlamento e debilitou a concepção de Estado de Direito.

Em 1947, após quase sete anos de ditadura do General Higinio Morínigo, a crise política constante no Paraguai desembocou numa sangrenta guerra civil de sete meses. No fim da guerra civil, emergiu o Partido Colorado como principal força política, mas se iniciaram perseguições violentas contra seus opositores, em especial os liberais, os militares institucionalistas e os comunistas.

Entre 1947 e 1954, mandatários civis e militares, apoiados pelo Partido Colorado, sucederam-se no governo sem solução de continuidade, uma vez que, as oposições não ofereciam muita resistência, devido à perseguição política. Em 4 de maio de 1954 ocorreu um golpe de Estado que colocou como presidente o General Alfredo Stroessner, resultante de um pacto civil-militar. O Partido Colorado foi considerado o partido do governo, instituindo um sistema monopolítico partidário.

O golpe militar conduziu o General Stroessner ao poder num contexto internacional de guerra fria. Em tais circunstâncias, a América Latina representava para os Estados Unidos uma região geopolítica estratégica. Isso explica o apoio econômico-financeiro, político-diplomático e de segurança dos sucessivos governos norte-americanos ao regime de Stroessner e ao Paraguai, que, contudo, “en la proporción en que ocurría con otros países del área, nunca tuvo una importancia estratégica, ni para la seguridad nacional ni para las inversiones directas norteamericanas”<sup>348</sup>.

No início dos anos 60, o regime autoritário de Stroessner sofreu pressões internacionais no sentido de democratizar-se. Em 1963 foi reconhecido legalmente o

---

<sup>348</sup> TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 356.

Partido Liberal, formado por jovens opositores ao regime que, embora discordassem da direção partidária, aceitavam participar das regras políticas de Stroessner. No entanto, esse reconhecimento não passava de uma estratégia para maquiagem o regime, dando-lhe a aparência de democracia. A maioria dos membros do Partido Liberal optou por continuar na proscricção. As eleições eram marcadas por repressões abertas, pela corrupção eleitoral, pelo controle e monopólio da Administração Pública e por todo o aparato estatal. Nas eleições de 1963, o regime não suspendeu o estado de sítio, tampouco editou lei que retirasse da clandestinidade os partidos de oposição para, pelo menos, oferecer uma aparente democracia, tamanha sua ousadia.

Em 1967, o regime autoritário promulgou uma nova Constituição. O verdadeiro objetivo da Carta era possibilitar as sucessivas reeleições de Stroessner, visto que a Constituição de 1940 impedia-o de participar do pleito de 1968. Naquele ano Stroessner foi candidato pelo Partido Colorado pela terceira vez consecutiva e, como era de esperar, saiu vitorioso.

Stroessner combinava duas estratégias para governar: a primeira referia-se ao aparelhamento do Estado; a segunda, no campo das restrições liberdades políticas.

Setores civis, populistas e afinados com o regime autoritário aspiravam à carreira militar ou policial, ou para ingressar na Administração Pública em qualquer de seus níveis. O funcionalismo público convertia-se num sistema utilizado pelo stronismo a fim de ampliar sua base de apoio e sustentá-lo no governo. Tanto que, para ingressar no serviço público, era necessária a filiação no Partido Colorado.

De outro lado, um vasto aparato repressivo desestimulou manifestações das oposições. As manifestações de descontentamento eram consideradas “perigosos brotes subversivos castro-comunistas”<sup>349</sup>, algo que ademais sintonizava com a política de Washington para a América Latina. Dezenas de paraguaios padeceram, durante décadas, no contexto repressivo do autoritarismo oficial, nas prisões paraguaias, em condições desumanas.

---

<sup>349</sup> TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 359.

A tortura era sistemática, bem como o exílio. Os desaparecimentos de perseguidos políticos não eram desconhecidos pelo Paraguai, o qual era submetido a uma verdadeira “pedagogia do medo”, que em algumas etapas passou a ser conhecida como “terrorismo de Estado”:

Esto último es lo que ocurrió durante la represión de las guerrillas rurales, que aproximadamente entre 1959 y 1962, intentaron expandir diversas organizaciones clandestinas o semiclandestinas de liberales y febreristas, de un lado, y desde el otro las permanentemente ilegalizadas organizaciones comunistas. Fue esa etapa, una durante la cual el Paraguay sometido a Stroessner se anticipó en décadas, por ejemplo a la Guerra Sucia de los militares argentino en el poder, si no en términos numéricos, sí en cuanto a la saña y crueldade con que fueron literalmente exterminados los guerrilleros antidictatoriales<sup>350</sup>.

Os direitos e garantias individuais eram sistematicamente violados pelo Estado, como denunciaram durante décadas a imprensa internacional e nacional, as organizações civis paraguaias de direitos humanos, a Igreja Católica e posteriormente outras Igrejas cristãs e as organizações não governamentais internacionais.

Os meios de comunicação do País e do exterior, as organizações governamentais e não governamentais de direitos humanos e as diversas instituições demonstraram reiteradas vezes as falácias propagandísticas de um regime supostamente democrático, em que na realidade os Poderes Legislativo e Judiciário não passavam de órgãos administrativos auxiliares do Executivo, ao qual estavam subordinados. Para a configuração do regime autoritário, com características totalitárias, desde sua inauguração, somou-se um permanente estado de sítio, medida de exceção convertida em normalidade institucional no País.

As pressões internacionais lograram êxito sobretudo em 1987, quando Stroessner não renovou automaticamente o decreto trimestral de estado de sítio, que vinha sendo utilizado, sem solução de continuidade, desde 1954.

Por outro lado, o Paraguai recebia enormes quantias dos norte-americanos no auge da Aliança para o Progresso, transformando-se, assim, num leal escudeiro dos interesses dos Estados Unidos no continente. Isso explica a longa duração do regime stronista. O Paraguai se identificou simbioticamente com os interesses norte-americanos no mundo.

Nos foros internacionais, Assunção era voto seguro em favor dos norte-americanos e um fiel aliado anticomunista, como ficou demonstrado no episódio em que Stroessner enviou tropas paraguaias à Republicana Dominicana durante a crise de 1965. No entanto, o governo de Jimmy Carter admitiu publicamente que o regime no Paraguai era de ditadura unipessoal e direitista.

Posteriormente, no segundo mandato de Reagan, a Casa Branca fez críticas públicas e enérgicas ao regime stronista devido às tensões provocadas pela intransigência do ditador para liberar seu regime, melhorar sua agenda em matéria de direitos humanos e combater o narcotráfico via Paraguai, atividade protegida por integrantes do governo.

A mudança de orientação política de Washington foi um marco geral na política externa a partir da década de 70, que atinge Assunção. Na década de 80, verificaram-se no mundo mudanças significativas: a queda do muro de Berlim, as emergentes potências asiáticas, a derrocada da república racista sul-africana, entre outros acontecimentos.

No plano sul-americano, o Brasil ocupa uma situação de liderança de transição em direção à democratização, sendo percebido como principal interlocutor dos Estados Unidos na região. Nesse contexto, os Estados Unidos diminuíram drasticamente o apoio financeiro ao Paraguai e, ainda, acusaram o governo stronista de sistemáticas violações aos direitos humanos.

Paralelamente a esses acontecimentos, a situação social tornou-se explosiva. A tradicional imigração dos desempregados paraguaios para o exterior havia revertido. A Argentina era o principal país destinatário dos paraguaios nessas condições, mas, com a crise argentina, foram forçados a retornar. No lado oriental do Paraguai, a região agrícola não se expandiu, porque as terras públicas haviam desaparecido pela especulação imobiliária, tendo como raiz a construção de Itaipu, que acarretou aumento no preço das terras e acentuando sua concentração em poder de poucos proprietários.

O programa de reforma agrária do governo stronista havia fracassado após mais de duas décadas de poder. Nas regiões agrícolas, a escassez de terras fez com que as

---

<sup>350</sup> TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 359

organizações de camponeses iniciassem a prática de ocupação de propriedades privadas, gerando tensão no já combalido e pouco produtivo setor agrícola paraguaio. As invasões em propriedades públicas e privadas também chegaram às cidades, em particular em Assunção, onde um enorme contingente populacional de excluídos assimilou a prática do campo para assentar suas moradias.

No começo dos anos 80, os movimentos sociais emergiram de maneira generalizada com novos atores coletivos da realidade paraguaia. Em Assunção e em alguns pontos do interior do País, trabalhadores, intelectuais, estudantes e profissionais liberais demonstraram que o regime stronista havia se esgotado e perdera a hegemonia política sobre a sociedade.

A sociedade civil paraguaia adquiriu vitalidade no despertar desses movimentos, que envolveram também os religiosos católicos e de outras ramificações cristãs. Embora ainda controlada pelo regime, a imprensa contribuiu enormemente para a incipiente e débil sociedade paraguaia, que havia decidido deixar para trás os efeitos aterrorizantes da “pedagogia do medo”.

Por outro lado, a partir de 1983, os presidentes da Argentina, Brasil e Uruguai deram início à integração, sem, contudo, incorporar o Paraguai de Stroessner, apesar de este ser um país limítrofe. O processo de isolamento político internacional do Paraguai evoluía e se intensificava particularmente em razão da mudança de orientação de Washington em relação a seus tradicionais aliados latino-americanos, as ditaduras e regimes autoritários direitistas, militares e civis. Os últimos anos da ditadura paraguaia foram marcados por sucessivas crises diplomáticas com Washington, Buenos Aires e Montevideú.

Assim, o Paraguai experimentou pela primeira vez em mais de trinta anos de ditadura sinais de isolamento internacional, que no curto prazo começou a repercutir também na esfera do financiamento externo. Esses eram mais difíceis e cada vez mais onerosos. Além do mais, o mundo vivia uma conturbação econômica, em razão, sobretudo, da crise do petróleo.

Essa complexa situação agravou-se pelo ressurgimento dos partidos políticos de oposição, enquanto o regime, pressionado internacionalmente, suprimiu, em 1987, o estado de sítio e permitiu o retorno de líderes exilados. Entre eles o mais importante líder do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), Domingo Laíno, que, a partir de seu retorno, demonstrou um grande poder de mobilização popular, dando início à mobilização das oposições, que conseguiram reunir milhões de pessoas para grandes manifestações e que dessa maneira demonstraram que o povo paraguaio já não tinha medo da ditadura, embora as manifestações populares convocadas por partidos de oposições e por movimentos sociais fossem reprimidas pelas forças de segurança e por simpatizantes de Stroessner.

Os oficiais se viram no meio de um grave processo divisionista, protagonizado por militares stronistas e, de outro lado, pelos novos setores do oficialato:

[...] los “tradicionalistas”, los “éticos” y los “ynsfranistas”, por citar únicamente a las principales corrientes que apuntaban con diferente intensidad y intención a la liberación o democratización del régimen, desde las posiciones más conservadoras, de tradición generalmente autoritaria, hasta posturas más modernas e aperturistas<sup>351</sup>.

Os efeitos da tensão intra-oficiais refletiram no aparato estatal, monopolizado pelo regime desde seu início. Este se via cada vez mais pesado e ineficiente.

Em 1º e 2 de agosto de 1987, mediante um recurso hábil, os stronistas apossaram-se do Palácio de López e, amparando-se na figura já debilitada de Stroessner, executaram um autogolpe, cuja vitória, se viu mais tarde, foi ineficaz para o regime. Respaldo pela cúpula fiel a Stroessner e estando os principais recursos do governo controlados pelos militares fiéis ao regime, os militantes do Partido Colorado, reunidos na Convenção Ordinária, favoráveis à abertura política do Paraguai, foram capturados pelas forças policiais. Uma Junta de Governo, dominada por stronistas, foi instalada.

O triunfo do novo governo colocou em primeiro plano os Ministros Sabino Montanar, do Interior, Adán Godoy Jiménez, da Saúde, e J. Eugenio Jacquet, da Justiça e Trabalho, respectivamente presidente, primeiro e terceiro vice-presidentes do partido oficial. A segunda vice-presidência ficou com Mario Abdo Benítez, eterno secretário

---

<sup>351</sup> TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 370.

particular de Stroessner. Seu projeto político consistia em dar continuidade ao regime stronista depois da morte do presidente com outro Stroessner, o primogênito Tenente-Coronel Gustavo Stroessner.

Com o autogolpe, os oficiais racharam irremediavelmente. Os tradicionalistas não reconheceram a legitimidade da nova Junta de Governo, e igual posição adotaram os dissidentes do Movimento de Integração Colorada, liderada pelo ex-Ministro do Interior Edgar L. Ynsfrán, passando abertamente para a oposição. O Movimento Ético e Doutrinário, encabeçado pelo também ex-stronista Carlos Romero Pereira, decidiu incorporar-se à Comissão Central do Partido Colorado, que pretendia agrupar e controlar algumas facções coloradas: o Movimento Popular Colorado (Mopoco), uma linha da Convergência e Unidade e a Associação Nacional Republicana do Exílio e da Resistência (Anrer). Para essa Comissão Central de Dissidentes a usurpação stronista, que começou com o golpe de 1954, continuou com a dissolução da Câmara de Representantes e da Junta de Governo em 29 e 30 de maio de 1959, culminando com a Convenção de 1<sup>o</sup> de agosto de 1987, que representa o último episódio de um longo e penoso processo de atropelos e de exploração do povo paraguaio, em nome de um Partido Colorado carente de legitimidade e cujo poder real já se havia perdido naquele 4 de maio de 1954.

Coerentemente com tal interpretação, a coalizão dissidente impugnou a candidatura do General Stroessner à presidência da República pela oitava vez consecutiva, nas eleições gerais de 14 de fevereiro de 1988, e exortou todos os colorados a opor-se ativamente à fraude eleitoral. Os setores excluídos do Partido Colorado propuseram o voto em branco, coincidindo com outros segmentos da sociedade civil contrários ao regime.

Entretanto, em 14 de fevereiro de 1988, Stroessner assegurou a sétima reeleição consecutiva com pequena participação de uma oposição adesista ao regime.

Para a Secretaria Internacional de Juristas pela Anistia e pela Democracia no Paraguai, as eleições de 1988 não eram legítimas de nenhum ponto de vista, em razão de procedimentos fraudulentos utilizados pelo regime antes, durante e depois das eleições. Um pouco antes o Departamento de Estado norte-americano, por intermédio do Secretário adjunto para Assuntos Latino-Americanos, Elliot Abrams, sustentou a tese de eleições

irrelevantes, devido à total ausência de competitividade que caracterizou sua preparação e realização. De acordo com essa tese, o Parlamento Europeu, pela primeira vez, considerou necessário exortar as autoridades paraguaias ao fim do regime e ao mesmo tempo expressar solidariedade ao povo paraguaio e a todas as forças democráticas que lutavam pela restauração da democracia e da liberdade em seu país. A grande imprensa internacional também evoluiu em sua crítica a Stroessner e considerou as eleições uma farsa.

Movimentos sociais paraguaios organizados pregaram o abstencionismo nas eleições por meio de “panelaços” e mobilizações, porém fortemente reprimidas pelas forças paraguaias. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, em 1987, informou conclusivamente sobre a situação dos direitos humanos no Paraguai:

En lo referido a la estructura política del Estado paraguayo, tal como resulta regulada por la Constitución vigente (la autoritaria de 1967), estima la comisión que se há concedido una excesiva predominancia al Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, en particular respecto al Poder Judicial. Esta situación há determinado en la práctica que el Poder judicial haya sido privado de la independencia que es imprescindible para cumplir sus funciones de proteger los derechos de los ciudadanos.

Era necessário, portanto, estabelecer um pacto político e um calendário para negociar a transição para a democracia. O Diálogo Nacional (DN), fórum privilegiado de discussões da sociedade civil organizada, do qual participavam a igreja de diversas denominações, partidos políticos, movimentos sociais, organizações sociais, entidades de direitos humanos, estudantes, sindicatos de trabalhadores, revelou a percepção comum e o principal perigo que deveria ser enfrentado. Em documento assinado em dezembro de 1987, o DN tornou público o seguinte:

La identificación Gobierno/Partido/Fuerzas Armadas y la concentración del poder absoluto en el jefe del Poder Ejecutivo – decía el *Informe final* — son factores que han desnaturalizado las instituciones republicanas y democráticas al erigir un régimen dictatorial, autocrático y totalitario. La superación de las crisis institucional que todo esto constituye ha de requerir un reordenamiento que conduzca al establecimiento de un estado de derecho y de una democracia participativa y social. En este sentido es fundamental la organización del pueblo, su movilización, para potenciar la conquista de un régimen auténticamente democrático, cuya instauración será imposible mientras continúe el general Alfredo Stroessner en el poder. Su alejamiento de la Presidencia es condición

básica para la transición democrática: Stroessner, el sistema establecido por él, y la democracia se excluyen en el Paraguay.

Assim, a mobilização da sociedade e de setores democráticos, a pressão externa, a imprensa internacional dando destaque aos acontecimentos no Paraguai em crise econômica e social sem que o governo de Stroessner oferecesse uma resposta satisfatória, representaram o esgotamento do regime. O Paraguai, pela primeira vez em sua história, vislumbrou a possibilidade de um projeto para o País.

Em decorrência dos fatores acima mencionados, em 2 e 3 de fevereiro de 1989, Stroessner foi deposto por meio de um golpe, exemplo típico de uma transição iniciada pela cúpula militar e provocada pela crise de decomposição interna, já que a corrupção enraizada em todo o governo era uma forma sistematizada de apoio ao governo ditatorial.

Mas isso não significa que a transição iniciada pela cúpula militar possa ser considerada ilegítima, pois foi fruto das pressões das bases sociais e populares, sobretudo a participação da Igreja Católica, que teve em seus bispos o ponto de colaboração para a derrocada do regime stronista.

Na realidade, todos os fatores coincidiram para que o resultado fosse uma exitosa iniciativa golpista, comandada pelo comandante do Primeiro Corpo do Exército, General Andrés Rodríguez.

Para o triunfo do levante, Stroessner deveria ser derrotado militarmente, em um contexto local e internacional já mencionado, e é possível sustentar que a crise foi um exemplo típico de uma forma de sair do poder. A drástica cirurgia militar aplicada por Rodríguez decapitou a cúpula stronista. Parte do oficialato paraguaio estava consciente do fim do regime e da profunda crise de governabilidade, de maneira que pouca resistência foi oferecida, uma vez que o regime não tinha futuro político.

Sem dúvida, o golpe foi uma manobra de retirada ordenada das Forças Armadas, que saíram de um cenário político que estava à beira do precipício. Para o êxito de tal manobra, muitos tiveram de aceitar a oposição política e as mobilizações sociais, como também o poder moral da Igreja Católica, que respaldou algo mais que o pastoralmente

aceito, um projeto nacional de transição para a democracia. Assim, a iniciada transição política poderia influenciar também uma transformação histórico-cultural no sentido da revalorização da democracia numa sociedade acostumada a regimes autoritários. Praticamente o Paraguai descobriria uma nova forma de convivência política, cujo domínio político e cultural do autoritarismo prevaleceu na República paraguaia.

A primeira fase da transição democrática paraguaia iniciou-se em 3 de fevereiro de 1989 e terminou em 15 de agosto de 1993, quando o Presidente Andrés Rodríguez passou a faixa presidencial ao Engenheiro Juan Carlos Wasmosy, eleito pelo Partido Colorado. A sucessão foi levada a cabo depois de jurada a Constituição democrática de 1992, um dos mais eloqüentes legados deixado por Rodríguez. Assim, a transição, que se iniciara pela cúpula militar, poderia seguir para a consolidação democrática.

Pode-se dizer que o Paraguai tem varias tarefas a cumprir a fim de consolidar a democracia. Uma delas é despartidarização das Forças Armadas, além do oferecimento a estas de um papel profissional e de defesa das instituições democráticas emergentes no País.

Outra tarefa importante refere-se à reforma do Poder Judiciário. A Corte Suprema foi resultado de um complexo processo de negociação entre o Poder Executivo e as forças de oposição, um marco para a governabilidade, que nessa situação demonstrou sua importância. A Alta Corte tem a responsabilidade de modernizar sua deteriorada estrutura, para possibilitar o avanço nos ideais de um Estado de Direito. Durante a ditadura, o Poder Judiciário foi o que mais atuou nefastamente, agindo de maneira ilegal sempre na defesa dos mais fortes e dos detentores do poder. O Poder Judiciário tem a função de reverter essa lógica arraigada na cultural dos paraguaios.

Em resumo, o Paraguai tem dado passos importantes em direção à consolidação democrática. Os militares e o Partido Colorado não se confundem mais com Estado. A subordinação dos militares ao poder civil, conforme prescreve a Constituição, é condição necessária para a consolidação da democracia e a realização de eleições livres e diretas. São sinais vetustos de que não haverá retrocesso no processo de democratização.

## 1.4.2 O sistema constitucional no contexto político do Paraguai

Para Justo Jose Prieto, em 1811, o Paraguai

[...] logra separarse del Virreinato del Río de la Plata con sede en Buenos aires, así como de España. Constituye más bien un separatismo, antes una independencia, pues se tardaría largos años antes de que otros países la reconocieran<sup>352</sup>.

Em 1813 foi editado um “Reglamento de Gobierno”, uma pseudo-Constituição, pois carecia de parte da dogmática constitucional, da enunciação dos direitos, garantias e princípios, da separação de Poderes e não previa a responsabilidade dos governantes. Estabeleceu-se uma ditadura de cônsules.

No ano de 1844 o Congresso aprovou uma Lei Fundamental, denominada “Ley que establece la Administración Política del Paraguay”, que continha rudimentos de uma Constituição. Percebia-se nela um esboço das modernas estruturas constitucionais, especialmente quanto à forma clássica de separação de Poderes.

O Poder Legislativo era unicameral: reunia-se a cada cinco anos, na forma ordinária, ou extraordinariamente, quando convocado pelo presidente da República. Entre as funções principais estavam: declaração de guerra, fixação de gastos gerais e estabelecimento de um Tribunal de Justiça.

O Poder Executivo ficava a cargo do presidente da República, com mandato de dez anos, autorizada a reeleição. Não existia na Carta um organismo correspondente ao Poder Judiciário, mas este se incorporava ao “Reglamento de Justicia”. De qualquer forma, o presidente era juiz privativo das causas referentes aos ilícitos políticos.

---

<sup>352</sup> BELAUNDE, D. Garcia; SEGADO, F. Fernandez; VALLE, R. Hernandez. Op. cit., p. 667.

A guerra da Tríplice Aliança, contra Argentina, Brasil e Uruguai, aniquilou o Paraguai, ao qual foi imposta uma Constituição liberal em 1870. Foi uma alteração jurídica substancial, determinada a extinguir as autocracias reinantes. Os princípios mais relevantes são:

- 1) Política de puertas abiertas al extranjero, 2) Equilibrio real de poderes, 3) responsabilidad del funcionario público, 4) Alternabilidad forzosa en el cargo del Presidente de la República, 5) Libertad de cultos, 6) Establecimiento de la supremacia constitucional, 7) Los principios del debido proceso, 8) Libertad de expresión, 9) Abolición de la esclavitud<sup>353</sup>.

As idéias totalitárias surgidas depois da primeira Guerra Mundial minaram o conceito de República, desprestigiaram o parlamento e debilitaram o conceito de Estado de Direito e de democracia. Nessa esteira, o General José Félix Estigarribia derogou a Constituição de 1870 e outorgou, por meio de um decreto, a Constituição Ditatorial de 1940, a qual foi aprovada por *referendum*. Suas principais características eram:

- a) Sistema unicameral, b) Reección presidencial, c) Veto definitivo a las leyes del parlamento, d) Supresión de iniciativas parlamentarias, e) Facultad del Presidente de la República de disolver el parlamento, f) Facultad del Presidente de la República de dictar decretos leyes, g) Control en la designación del poder judicial, h) Censura previa a la prensa, i) Supresión del juicio político al Presidente de la República, j) Discricionalidad en la dicitación del estado de emergencia, k) Regulación de la vida económica y monopolio estatal, l) Las libertades son de carácter social<sup>354</sup>.

Após a queda do Presidente Stroessner foi promulgada a Constituição paraguaia de 20 de junho de 1992, com 291 artigos, além de 20 outros nas disposições finais e transitórias. É uma Constituição do tipo analítica.

A Constituição de 1992 consagra o regime democrático representativo, garante a vigência dos direitos humanos e das liberdades públicas de acordo com a moderna concepção de Estado de Direito, estabelece a separação clássica dos três Poderes, a reciprocidade, a igualdade jurídica e a irrevogabilidade política.

Numa perspectiva histórica, verifica-se que o processo político paraguaio estrutura uma separação entre República e democracia. A formação da vontade política do Estado

---

<sup>353</sup> Id., p. 668.

se forma em prejuízo da liberdade. Uma evidência disso é a tradição constitucional paraguaia, na qual sempre predominaram o despotismo político e o presidencialismo autoritário.

A Constituição liberal de 1870 e a Carta de 1992 baseavam-se no equilíbrio entre os Poderes. Na Carta atual o Executivo tem restringidas suas atribuições, o Legislativo recupera importância no processo político e o Judiciário adquire independência institucional e financeira.

Entretanto, a redução das atribuições ao Poder Executivo não significou a descentralização do poder, pois é da tradição dos regimes latino-americanos o defeito da personalização deste na figura do chefe do Executivo, que incorpora o chefe de Estado e chefe de Governo, com as previsíveis dificuldades para resolver situações de desgastes e crises políticas.

Segundo a Constituição paraguaia, a República adota o sistema de democracia representativa, participativa e pluralista, fundada no reconhecimento da dignidade da pessoa humana (art. 1º). No Título II, que trata dos direitos, deveres e garantias, existe um capítulo específico dedicado aos povos indígenas, no qual se reconhece sua existência anterior à formação do Estado paraguaio e o direito de aplicarem livremente seus sistemas político, social, econômico, cultural e religioso, levando em conta seus costumes.

A Constituição reserva uma seção aos princípios que devem nortear a reforma agrária, que define como um dos fatores fundamentais para o bem-estar rural (art. 114). Anuncia ainda as bases de seu desenvolvimento, entre elas a adoção de medidas que tendem a pôr fim ao latifúndio, além da racionalização e regulação do uso da terra, da outorga da hipoteca agrícola, da criação do seguro agrícola, da adaptação de políticas que estimulem o interesse da população na tarefas agropecuárias e do fomento à migração interna, levando em conta as condições demográficas, econômicas e sociais.

O Poder Executivo é exercido pelo presidente da República, eleito juntamente com o vice-presidente, sem direito a reeleição. O Legislativo é bicameral. A Câmara dos

---

<sup>354</sup> BELAUNDE, D. Garcia; SEGADO, F. Fernandez; VALLE, R. Hernandez. Op. cit., p. 669.

Deputados e o Senado reúnem-se em seções ordinárias desde o dia 1º de julho de cada ano até 30 de junho do ano seguinte, com um período de recesso que vai de 21 de dezembro até 1º de março. Os legisladores são eleitos para mandato de cinco anos, permitida a reeleição.

A Câmara dos Deputados possui um mínimo de oitenta membros, eleitos diretamente pelo povo em colégios eleitorais departamentais. O Senado é composto de no mínimo quarenta e cinco, eleitos diretamente pelo povo em circunscrição nacional. Os ex-presidentes da República paraguaia eleitos democraticamente são membros vitalícios do Senado, salvo se forem submetidos a processo político e declarados culpados. Têm direito a voz, mas não a voto.

O presidente e o vice-presidente são eleitos juntos e diretamente pelo povo, por maioria simples (art. 230). Para deputados e senadores, que são cargos plurinominais, a eleição se faz pelo sistema de representação proporcional. Os deputados são eleitos em circunscrições departamentais que “al menos eligen a un diputado y determinando el Tribunal Superior de Justicia Electoral el número de escaños que corresponde a cada departamento de acuerdo con el número de electores”<sup>355</sup>. No processo de eleição para senador a circunscrição é única. As eleições para deputados, senadores e departamentos se fazem no mesmo período eleitoral, a cada cinco anos, mas não é assim nas eleições municipais, que, embora ocorram também a cada cinco anos, realizam-se na metade do período de mandato das outras instâncias.

O Poder Judiciário é o guardião da Constituição, que a interpreta e a faz cumprir. Uma de suas atribuições é declarar a inconstitucionalidade de normas jurídicas e de resoluções judiciais. A Suprema Corte de Justiça é composta por nove membros e se organiza em salas de audiência, entre as quais a de constitucionalidade. Paralelamente, existe o Conselho de Magistratura, composto por sete membros (art. 264), cuja principal função é a de propor os nomes dos candidatos para integrar a Suprema Corte de Justiça, cuja seleção é baseada na idoneidade, considerando os méritos e atitudes morais. Os nomes são levados à Câmara de Senadores para aprovação, com a concordância do Poder Executivo. Para a nomeação de juízes em tribunais inferiores, o procedimento é idêntico,

---

<sup>355</sup> ALCÁNTARA, Manuel. **Sistemas políticos de América Latina**. Madrid: Editorial Tecnos, 1999. v. 1. p.

sendo a Corte Suprema de Justiça a última instância a intervir na nomeação de seus membros.

### **1.4.3 Os direitos políticos na Constituição do Paraguai**

Os direitos políticos são previstos no Capítulo X da Constituição do Paraguai (arts. 117 ao 126) sob o título “De los derechos e de los deberes políticos”. Trata-se dos direitos que vinculam o cidadão a determinado Estado. O artigo 117 assevera que todos os cidadãos têm o direito de participar dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes, na forma da Constituição e da lei. O mesmo dispositivo, embora estabeleça o princípio da igualdade entre homens e mulheres, a exemplo da Constituição argentina, empresta especial ênfase ao acesso das mulheres às funções públicas: “Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas”.

A Constituição do Paraguai se baseia no princípio segundo o qual o povo é o titular da soberania (art. 2º), que exerce diretamente ou por seus representantes (o art. 1º adota a democracia representativa).

O sufrágio constitui a base do regime democrático representativo, constituindo ao mesmo tempo direito, dever e função pública. Sua base é o voto universal, livre, direto, igual e secreto, em escrutínio público e fiscalizado.

Segundo José Luiz Simón, em face da reforma constitucional de 1992, o Paraguai constitui uma sociedade aberta, pois abriga declarações fundamentais e enumera direitos, deveres e garantias, que são valores das sociedades jurídica e politicamente organizadas

como sistemas democráticos de governo. Essa não é senão a forma de administrar o Estado de Direito<sup>356</sup>.

A República do Paraguai declara que é um Estado Social de Direito (artigo 1) e que adota a forma da democracia representativa, participativa e pluralista, respeitando a dignidade da pessoa humana. A soberania pertence ao povo, que a exercerá por meio do sufrágio, sendo este um direito e um dever do eleitor.

É importante destacar o papel atribuído às Forças Armadas pela Constituição de 1992 em função do histórico anteriormente descrito. Durante a ditadura do General Stroessner, as Forças Armadas representavam um braço do partido oficial. Para ingressar nelas era necessário filiar-se ao Partido Colorado. A Constituição de 1992, portanto, inaugurou uma nova relação civil/militar ao determinar o controle das Forças Armadas pelas autoridades constitucionais.

A Força Pública é integrada pelas Forças Armadas (artigo 172) e pela Polícia Nacional (artigo 175), as quais são consideradas pela Constituição instituições permanentes, profissionais, obedientes e subordinadas ao poder do Estado e da Constituição. As Forças Armadas têm a missão de proteger a integridade territorial e defender as autoridades legítimas e a Constituição. Os militares estão proibidos de se filiar a partido político ou de participar de movimentos ou atividades políticas. A Polícia Nacional, por sua vez, tem a função de preservar a ordem pública legalmente estabelecida.

O papel das Forças Armadas, assim definidas e limitadas suas funções, abre possibilidades autênticas para a transição e a consolidação da democracia e para o livre exercício dos direitos políticos no Paraguai. A Constituição desse país representa uma ruptura institucional em relação ao regime autoritário e assegura um rol de direitos humanos jamais contemplado, além de anunciar uma nova fase naquela República.

---

<sup>356</sup> TAVARES, José Antonio Giusti e Rojo, Raúl Enrique (org.). *Instituições Políticas Comparadas do Mercosul*, RJ: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 398, 1998.

#### 1.4.4 A extensão dos direitos políticos no Paraguai

Percebe-se certa simetria entre as Constituições da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (objeto do próximo item) no tocante aos institutos da democracia representativa e participativa. Todas elas contemplam o voto secreto, livre e igual, o sufrágio universal, as eleições periódicas, os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Procuramos destacar alguns avanços na democracia, especificando os institutos contidos nas Constituições de cada Estado. Por isso, não retomaremos os comentários já assinalados.

Cabe, contudo, destacar na Constituição do Paraguai o artigo 120. O voto não é restrito ao nacional, mas se estende aos estrangeiros radicados no País, aos quais se autoriza a participação nas eleições municipais sem necessidade de naturalização. Trata-se de um direito público subjetivo do estrangeiro, pois basta preencher os requisitos e solicitar sua inscrição no corpo eleitoral para participar do processo eleitoral.

Cabe destacar duas dimensões desse dispositivo. A primeira, concernente à idéia de povo, a qual desenvolvemos no Capítulo II, item 2.7.2, mas que é importante retomar. Muller defende a tese de que povo é aquele que tem a supremacia para legitimar o poder. Tal concepção é desenvolvida com base no conceito de povo ativo, formado pela totalidade dos atingidos pelas normas e que determina normativamente o tipo de convívio social. Afirmo esse autor que não há razão democrática para excluir o estrangeiro que vive em determinado Estado, já que ele também é destinatário da norma. Por esse viés, percebe-se que a Constituição do Paraguai dá um passo importante na inclusividade de sujeitos políticos no exercício dos direitos políticos nacionais. Em termos de integração regional, tal dispositivo abre a possibilidade de livre circulação e permanência de pessoas no âmbito do Mercosul, à semelhança do artigo 8º do Tratado de Maastricht, que dispõe que é cidadão da União toda pessoa que tem nacionalidade de um Estado-membro. Nesse sentido, as Constituições dos Estados partes do Mercosul deveriam incluir dispositivo semelhante como forma de integração que não seja apenas comercial, mas de alcance político.

A segunda dimensão que destacamos é a idéia do indivíduo como sujeito dos direitos internacionais. Se os direitos políticos e a democracia são valores universais, então os indivíduos são por eles tutelados onde quer que se encontrem; são direitos supranacionais. Evidentemente, um turista ou um estrangeiro com permanência precária em determinado Estado não podem ser unidos por tais direitos, mas, ao se fixarem em um território, e comprovada a intenção de nele permanecer, exige-se dos legisladores a previsão de meios legais de facilitação na participação da elaboração da vontade geral do Estado, sem que necessitem abrir mão de sua nacionalidade originária – afinal, eles também são destinatários das normas.

Assim, há plena consonância e harmonia entre o conceito de sufrágio universal e a inclusividade de indivíduos na elaboração da vontade geral do Estado.

#### **1.4.5 Os partidos políticos no Paraguai**

A Constituição paraguaia de 1992 define os partidos políticos como “personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos”.

Entretanto, na fase stronista, o regime de partido era baseado em um sistema, na prática, “hegemônico autoritário”<sup>357</sup>. Não se permitiam competições e disputas partidárias. Havia outros partidos, mas estes não disputavam as eleições em condições de igualdade. Afinal, como dito, as eleições não eram livres e honestas.

Por esse sistema hegemônico, o Paraguai, até o final do século XX, figurou como um dos países com menor número de partidos políticos. A hegemonia do Partido Colorado

---

<sup>357</sup> ALCÁNTARA, Manuel. Op. cit., p. 203.

produziu uma simbiose entre ele e o Estado. No tempo de Stroessner, os funcionários públicos, membros do exército ou líderes de comunidades necessariamente deveriam ser filiados ao Partido Colorado, caso contrário nenhum favor do Estado lhes seria concedido.

Assim se formaram partidos periféricos, sem, contudo, representar oposição ou ameaça à hegemonia dos colorados. Os de orientação marxista eram considerados ilegais, e os que se organizaram depois de 1960 não foram reconhecidos. Em 1966 existiam apenas três partidos políticos: o Colorado, o Liberal Radical e o Liberal.

Superada a transição democrática, o Partido Colorado seguiu mantendo a tradição majoritária no Paraguai, alcançando nas eleições presidenciais de 1993 margem superior a 40%, e, nas de 1998, mais de 53%. No Congresso Nacional os colorados também tiveram maioria absoluta nas eleições de 1989 e maioria relativa no período de 1993 a 1998. Durante a década de 90, os principais problemas que o partido enfrentou referiam-se ao engajamento dos militares em suas estruturas, porque havia tendências cisionistas, porém sem conteúdo ideológico.

Como já mencionamos, durante muito tempo as relações entre as Forças Armadas e o Partido Colorado foram muito estreitas. Com o desaparecimento de Stroessner, a cúpula das Forças Armadas tentou manter a postura do ex-ditador de vincular ambas as instituições. Nesse sentido, o General Lino Oviedo foi o continuador dessa estratégia. Embora tenha sido o candidato mais votado na convenção do partido em 1997, e já nesse período o Partido Colorado tenha demonstrado certa heterogeneidade e até mesmo resistência a candidatos da cúpula militar, optou por uma candidatura civil claramente de direita, representada por Luiz María Argaña.

Durante o período monopartidário de Stroessner, apenas o Partido Liberal representava alguma forma de oposição. Mas era uma oposição consentida, que buscava oferecer à opinião pública, sobretudo internacional, uma singela idéia de competitividade eleitoral. O Partido Liberal viveu por muito tempo uma espécie de calvário político. Tinha consciência de que, ao participar das eleições strossnistas, aceitava o jogo de encenação do regime autoritário. Por isso, sofreu uma série de divisões internas devido às diferentes ideologias. Parte do partido não aceitava o jogo eleitoral fraudulento e parte aceitava as

condições, mesmo ciente das irregularidades. A maior crise, porém, era a de não se converter em autêntica força opositora do regime. Em 1963, o Partido Liberal não conseguiu alcançar 10% dos votos, fracasso que desencadeou na cisão entre os Partidos Liberal e Liberal Radical. Em 1967, este último conseguiu alcançar 25% dos votos, transformando-se na oposição oficial. O PLR conseguiu tal façanha devido ao fato de do Partido Liberal pregar a abstinência no processo eleitoral, ao passo que os dissidentes propugnavam participar do sistema mesmo cientes das manobras governistas.

Em 1977 foi criado o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), que se converteu, após a transição para a democracia, no segundo partido do País, liderado pelo civil Domingo Laíno.

O Partido Revolucionário Febrista, de orientação social-democrata, surgiu em 1936. Em 1951, plenamente formado, com uma mescla heterogênea de liberais, nacionalistas, socialistas, democráticos e radicais, participou de diferentes eleições, mas não atingiu mais que 3% dos votos. O partido se apresentava como representante dos trabalhadores braçais e intelectuais, do campo e da cidade, de todos os que aspiravam à libertação do povo paraguaio. Durante o regime de Stroessner, pregou a abstinência do voto. Integrou, depois, o Acordo Nacional, unindo-se a outras forças políticas, mas sem obter resultados substanciais. Pode-se dizer que sua base social é a classe média, os intelectuais e comerciantes. Parte do PRF pertence à Internacional Socialista.

Embora atuasse na clandestinidade durante os tempos stonistas, a Democracia Cristã não realizava manifestações populares nem participava das eleições. Em 1978, também ingressou ao Acordo Nacional. Sua principal força social concentra-se nos estudantes e intelectuais católicos.

Outro que viveu na clandestinidade foi o Partido Comunista Paraguaio. Proibido de funcionar pela Constituição de 1967, sua força política estava centrada nos ferroviários e portuários. Mesmo após a democratização e sua legalização, teve fraca representação política, consubstanciando-se em partido nitidamente ideológico, com escassa atividade efetiva.

Finalmente, o “Partido Encuentro Nacional” (PEN), fundado em 1991 a partir da candidatura do empresário Guillermo Caballero Vargas, é uma força de centro-esquerda com bases eleitorais em torno da capital, Assunção, chegando a governar a prefeitura desta em 1991. Nas eleições de 1998, polarizadas entre colorados e liberais, perdeu todas as cadeiras no Congresso Nacional, onde fora a terceira força política.

O sistema partidário paraguaio desde a década de 90 tem-se formado em torno do bipartidarismo, com a supremacia do Partido Colorado. Na análise de Manuel Alcántara, os partidos com representação parlamentar mostram tendência ao faccionismo, como consequência da débil estrutura partidária e do forte apelo ao personalismo político<sup>358</sup>.

## **1.5 O sistema político no Uruguai**

### **1.5.1 A conjuntura política no Uruguai**

O Uruguai alcançou a soberania política em 18 de julho de 1830, ao instituir uma Constituição liberal, vigente até 1918. A Constituição encobria a realidade de serem o caudilhismo, a força e a violência a verdadeira forma de governo, embora a Carta se inspirasse nos ideais liberais, como os direitos e liberdades dos homens (art. 130) e o exercício do sufrágio (arts. 11 e 12).

Em 1836 se opuseram duas correntes políticas: uma partidária de Rivera e outra do governo de Oribe. Desse confronto surgiram duas divisões tradicionais que influenciam a política uruguaia até os dias de hoje: os colorados e os *blancos*. A partir da década de 1870, as duas correntes se converteram no Partido Colorado e no Partido Nacional.

---

<sup>358</sup> ALCÁNTARA, Manuel. Op. cit., p. 209.

Começou a se formalizar um sistema em que não havia espaço para o desenvolvimento de outras correntes políticas. O Partido Colorado esteve no poder ininterruptamente de 1865 até 1958. Apenas nas eleições legislativas de 1925 a oposição *blanca* obteve algum sucesso.

No início do século XX, a atividade política entrou num período acelerado de modernização pela mão de dois presidentes: José Batlle e Ordóñez. Ambos promoveram a criação de serviços públicos e, imbuídos de ideologia anti-religiosa, uma vez que o Estado uruguaio era confessional, e com forte conteúdo popular, transformaram o Uruguai. Também os Partidos Colorado e Nacional souberam atrair os imigrantes, uma vez que despontava uma nova sociedade. Paralelamente, surgiram no início do século o Partido Socialista e o Partido Comunista, além da União Cívica, que tenderia a reunir o eleitorado católico.

Em 1918, o reformista José Batlle conseguiu substituir a Constituição de 1830 por outra mais moderna e democrática mediante um pacto político entre colorados e *blancos*. O novo texto, que não modificou a estrutura do Legislativo, apresentou uma novidade importante, fruto da mente de Batlle e Ordóñez, que se baseava na eliminação do poder pessoal e no impedimento à arbitrariedade do Poder Executivo: o Executivo Colegiado. O acordo a que chegaram os Partidos Colorado e Nacional propugnava que o exercício do poder Executivo seria delegado a um presidente da República e a um Conselho Nacional de Administração. Além dessa importante mudança, a nova Constituição ainda estabelecia as garantias do sufrágio, democratizando a aquisição da cidadania, a separação entre Igreja e Estado e o aprofundamento da descentralização administrativa e departamental.

A divisão do Poder Executivo em dois órgãos separados e independentes produziu conflitos, especialmente nas ocasiões em que o presidente era censurado pelo Conselho na implementação de suas políticas.

O predomínio do Partido Colorado se manteve ante o Partido Nacional, que fracassara nas eleições de 1922, 1926 e 1930, denunciando enormes irregularidades. A instabilidade que demonstrou o modelo constitucional adotado, aliada à crise de 1929, afetou seriamente a agroexportação, culminando num golpe de Estado em 1933. A situação

foi habilmente contornada pelo Partido Colorado, que para superar a crise, promoveu a reforma constitucional de 1934. Após esse episódio toda crise institucional uruguaia passou a ser resolvida por reformas constitucionais. Assim, a Constituição de 1934 foi reformada pelas de 1936 e 1938, que foi substituída pela de 1952 e, finalmente, pela de 1967, vigente até o autoritarismo militar.

As freqüentes reformas constitucionais aperfeiçoavam o regime político e ao mesmo tempo constrangiam a classe política e as elites dominantes, representadas por grandes famílias ricas, e aqueles que detinham o controle hegemônico do Partido Colorado. Manuel Alcántara atribui a primeira

Ley electoral de Lemas de 1934, que recogía, organizaba y daba nueva transcendencia y proyecciones, como más tarde se verá, al principio del doble voto simultáneo, el bipartidarismo tradicional, en lugar de escindirse como correspondería a una sociedad pluralista y heterogénea, se consolidó<sup>359</sup>.

Como primeira consequência das normas eleitorais se viam divididos, internamente, o Partido Colorado entre os fiéis a Batlle e outros mais independentes e, no Partido Nacional, os independentes e os herreristas (Luis A. Herrera, candidato *blanco* derrotado nas eleições presidenciais de 1922, 1926 e 1930).

Na década de 1940, o crescimento das exportações, principalmente de carne, deu impulso à economia uruguaia, ajudando-a a superar a crise de 1929.

Em 1947 chegou ao poder o Presidente Luis Batlle Berres, que acentuou a política dirigista e de intervenção estatal, transformando o Estado no árbitro de todas as contendas sociais e econômicas. Implementou legislação social e trabalhista avançada, a realização de obras públicas e a industrialização do País, embora este não se encontrasse preparado para as novas interferências. Finalmente, empenhou-se em novas reformas políticas. Novamente a solução foi uma reforma constitucional, na qual se instituiria a fórmula de Executivo colegiado ou pluripersonal. A Constituição de 1952, que para sua aprovação contou com amplo consenso das forças políticas, estabeleceu que o Poder Executivo seria exercido por um Conselho Nacional de Governo, organismo colegiado de nove membros, dos quais seis seriam do partido majoritário e três das minorias. Desse modo se superou a forma híbrida

de 1918, mas alcançou o intento dos uruguaios de impedir a concentração do poder numa só pessoa.

As eleições de 1958 foram vencidas pelo Partido Nacionalista, após quase um século de oposição. A vitória foi possível pelo aparecimento de um novo ator político: o movimento ruralista, de índole populista. O programa de governo se articulava com um discurso ético, criticava o governo batllista e representava a reação dos ruralistas contra o modelo assistencial do Estado. O modelo oficial se pautava na transferência de recursos do setor agropecuário para o fomento do desenvolvimento industrial e pelo fortalecimento do Estado em manter ativo o setor de serviços públicos. Porém, o governo do Partido Nacional foi desintegrando paulatinamente essa política e implementando uma política econômica liberal.

Em 1966, as eleições devolveram o poder ao Partido Colorado e abriram novo processo de reforma constitucional, que culminou com a Constituição de 1966, vigente até o momento. A principal alteração foi a volta do poder presidencial unipessoal. O Estado uruguaio, presidido pelo colorado General Óscar Gestidon, não soube articular políticas que enfrentassem efetivamente a crise do Estado. Com a morte prematura do presidente, seu sucessor, Pacheco Areco, marcou sua gestão com forte característica personalista, a que o Uruguai não estava acostumado. Deu maior apoio aos setores econômicos, sendo menos cuidadoso na tarefa de enfrentar as questões sociais, marca principal dos governos uruguaios. Em plena crise uruguaia “se obviaban las posibles reformas estructurales del sistema en beneficio del gran capital en búsqueda del logro alcanzable de una hegemonía económico-social sin cortapisas”<sup>360</sup>.

As eleições de 1971 foram vencidas pelo colorado Juan María Bordaberry, cujo governo durou apenas dezesseis meses. Apesar de promulgar a “Ley de Seguridad del Estado”, sua incapacidade para governar e enfrentar a crise, bem como a tentativa de golpe de Estado pelos militares em fevereiro de 1973, conduziram o presidente a firmar um acordo com estes, abrindo espaço para a instalação futura de uma ditadura militar. Em 1973, Bordaberry dissolveu o parlamento e iniciou uma onda de repressão que, contudo, não atingiu o Partido Colorado, apesar da oposição dos batllistas à nova situação. Em

---

<sup>359</sup> ALCÁNTARA, Manuel. Op. cit., p. 226.

1976, o Presidente Bordaberry, que defendia a supressão dos partidos e a implantação de regime corporativo de tendência fascista, rompeu com os militares. Estes, entretanto, depuseram Bordaberry. Assumiu a presidência Alberto Demichelli, então presidente do Conselho de Estado. Porém, em setembro do mesmo ano os militares impuseram como Presidente do Uruguai o civil Aparicio Méndez.

Em 1977 os militares anunciaram que criariam uma nova Constituição para “fortalecer a democracia”. A nova Carta seria submetida a um plebiscito em 1980, e, caso fosse ratificada, seriam realizadas em 1981 eleições presidenciais com um candidato único, indicado pelos dois partidos tradicionais e aprovados pelos militares<sup>361</sup>. Entretanto, o plebiscito não legitimou a agenda dos militares, o que veio a estabelecer novas relações entre estes e a oposição. Evidentemente, os militares saíram enfraquecidos do processo. Em 1985 se firmou um acordo político conhecido como Pacto do Clube Naval, com a participação do *Frente Ampio*, de tendência esquerdista, momento em que se iniciara efetivamente a transição democrática.

Em dezembro de 1988 foram realizadas eleições livres no Uruguai, nas quais foi permitida a participação de todos os candidatos. Naquela ocasião, a coalizão de esquerda, sob a liderança do *Frente Ampia*, venceu as eleições da capital, Montevidéu. Para Linz e Stepan, com o referendo e as eleições de 1989, o Uruguai preencheu as condições para uma transição completa<sup>362</sup>.

### 1.5.2 O sistema constitucional no contexto político do Uruguai

---

<sup>360</sup> ALCÁNTARA, Manuel. Op. cit., p. 228.

<sup>361</sup> LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 188.

<sup>362</sup> Id., p. 191.

A primeira Constituição do Paraguai data de 18 de julho de 1830. Referida Carta iniciou o constitucionalismo uruguaio, influenciado pela temática clássica: direitos e liberdades dos homens, forma de governo republicana representativa, separação dos Poderes e sistema bicameral. O Poder Executivo foi confiado ao presidente da República, qualificado como “Jefe Superior de la Administración General de la República”, competente para nomear seus ministros. O Poder Judiciário era formado por uma alta Corte de Justiça, Tribunal e Tribunais de Apelação e Juízes de Paz.

Durante o século XIX houve várias rupturas da ordem constitucional. Nos anos de 1868, 1879 e 1892 foram produzidas leis que convalidaram os atos legislativos dos governos de fato. Em 1912 foi promulgada a Lei Constitucional n. 4.257, a qual trouxe a normalidade constitucional ao País.

Em 1919 foi outorgada a terceira Constituição, por meio de um acordo político que ficou conhecido como “Pacto de los Ocho”, formado por quatro representantes do Partido Colorado e quatro do Partido Nacional.

Manteve os direitos e liberdades da Constituição de 1830, mas introduziu o *habeas corpus*, antes previsto em lei ordinária. Proibiu a pena de morte e constitucionalizou a abolição. No campo dos direitos políticos, introduziu a universalidade do sufrágio e facultou à lei o reconhecimento do direito ao voto da mulher, desde que fosse aprovado por maioria de dois terços, o que foi concretizado em 1932.

O Estado deixou de ser confessional. A forma de governo era democrática representativa e se manteve o princípio da separação dos Poderes. No que tange ao Poder Executivo, pretendeu-se um órgão colegiado. O Executivo era assim formado:

Por una parte, el órgano del Presidente de la República, cuyo soporte era electo directamente por el Cuerpo Electoral por un período de cuatro años sin posibilidad de reelección, competente para designar y cesar a los Ministros de Relaciones Exteriores, Guerra y Marina e Interior, y por otra parte, el Consejo Nacional de Administración compuesto de nueve miembros también elegidos directamente, por sistema de lista incompleta, correspondiendo las dos terceras

partes a la lista más votada y la tercera restante a la del partido que le siga en número de sufragios obtenidos<sup>363</sup>.

O mandato dos membros do conselho era de seis anos, renovável a terça parte a cada dois anos. A Constituição atribuiu ao Conselho todos os encargos que expressamente não haviam sido atribuídos ao presidente da República ou a outro Poder (art. 97) e a nomeação ou exoneração dos ministros a seu cargo, uma vez que o presidente nomeava parte do Ministério.

O Poder Legislativo, desde que a Câmara o aprovasse por um terço de seus membros, podia requerer informações e dados por escritos dos ministros. Previu-se, ainda, no artigo 51, a eventual formação de “comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos com fines legislativos”. Embora esse sistema seja muito próximo do parlamentarismo, não previa a dissolução das Câmaras.

Em 1932 foi introduzida a Quarta Constituição uruguaia, por meio da Lei Constitucional n. 8.902, a qual determinou que se realizassem eleições diretas para os membros da Câmara e do Senado.

Em 31 de dezembro de 1933 houve uma nova ruptura constitucional, que culminou na Quinta Constituição, a vigorar em 1934. Como inovações previu uma seção intitulada “Derechos, deberes y garantías”, direitos e liberdades econômicas e sociais de acordo com a concepção do constitucionalismo pós-Primeira Guerra. Inaugurou também o direito de associação e reunião; direito a férias; eliminou o sagrado direito de propriedade, enfim introduziu direitos sociais. Inaugurou um conjunto de normas programáticas em matéria de direito de família, dos menores, direitos dos filhos havidos fora do casamento, entre outros (arts. 39 e seguintes).

A forma de governo continuava a ser republicana representativa, porém a composição do Senado era “medio y medio”, ou seja, dos trinta membros eleitos popularmente, quinze correspondiam à lista mais votada do partido mais votado e quinze à lista mais votada do partido de acordo com os votos obtidos por cada um deles. Continuou o Executivo a ser confiado ao presidente, que atuava com os ministros e o Conselho de

---

<sup>363</sup> BELAUNDE, D. Garcia; SEGADO, F. Fernandez; VALLE, R. Hernandez (coords.). Op. cit., p. 737.

Ministros. Os membros do Conselho eram designados pelo presidente da República “entre ciudadanos que por contar con el apoyo de su grupo parlamentario aseguren su permanencia en el cargo”, mas necessariamente representados pelo partido majoritário, conforme a proporção eleitoral. Previu-se a declaração de inconstitucionalidade, conforme o artigo 209. Instituíram-se a Corte Eleitoral (art. 278), o Tribunal de Contas (art. 202) e o Tribunal Contencioso Administrativo (arts. 271 e seguintes).

Em 1936, setores dos Partidos Colorado e Nacional que haviam apoiado o golpe de Estado de 1933 aprovaram uma lei constitucional que, de acordo com a Constituição de 1934, devia ser sancionada por dois terços do total dos componentes de cada Câmara e entraria em vigor imediatamente após o *referendum*, a ser celebrado na oportunidade da primeira eleição que se realizara depois de sua sanção. A sexta Constituição procurou assegurar a posição de ambos os grupos no sistema por meio de soluções causuísticas.

O golpe de Estado de 21 de fevereiro de 1942, apoiado pelos dois maiores partidos, que foram opositores em 1933, culminou com a entrada em vigor da Constituição do mesmo ano, que teve como principal objetivo suprimir as soluções de 1934 e a emenda de 1936. Mediante disposições transitórias, foram ratificadas os dispositivos legislativos e administrativos elaborado pelo governo de fato e que não haviam sido revogadas.

Com a entrada em vigor dessa Lei Fundamental teve início um período de continuidade constitucional que se estendeu até 1973. A aplicação dos procedimentos nela previstos se aperfeiçoou juridicamente por meio da reforma constitucional de 1951.

A nona Constituição, de 1952, adotou o “colegiado integral” representando o Poder Executivo. O órgão hierárquico máximo passou a ser o Conselho Nacional de Governo, integrado por nove membros, eleitos diretamente pelo Corpo Eleitoral. Corresponde, em princípio, seis cargos da lista dos mais votados do partido mais votado e três dos partidos que seguem em números de votos distribuídos proporcionalmente entre as listas inscritas. O Conselho Nacional de Governo nomeava os ministros, que podiam ser censurados pela Assembléia Geral e, em tal caso, deviam renunciar. Porém, a censura não alcançava os membros do Conselho de Governo, nem este podia dissolver a Câmara.

Essa Constituição de 1967 foi rompida pelo golpe de 1973. Instalou-se um governo de fato e não de direito. Em março de 1985, por meio da Lei n. 15.738, foram convalidados os decretos-leis expedidos pelo Conselho de Estado durante o governo de fato dos militares. Em 1989 foi ratificado por meio de plebiscito um projeto de reforma constitucional, mediante o qual foi introduzido um inciso no artigo 67 e na “Disposición Transitoria” referente aos critérios para realizar os ajustes e aumentos dos aposentados e pensionistas. Essa reforma está em vigor desde 1990. Portanto, a Constituição vigente do Uruguai é a de 1967, com as emendas de maio de 1990.

### **1.5.3 Os direitos políticos na Constituição do Uruguai**

A Constituição do Uruguai, em seu artigo 4º, dispõe que a soberania, em toda a sua plenitude, existe radicalmente na Nação, à qual compete o direito exclusivo de estabelecer as leis. No artigo 82, inciso 1º, dispõe que a Nação adota a forma de governo democrática e republicana. São, portanto, princípios constitucionais informadores dos direitos políticos do Uruguai.

Os direitos políticos estão previstos nos artigos 77, 78 e 79 da Constituição. Logo de início, o artigo 77 dispõe que todo cidadão é membro da soberania da Nação e como tal é eleitor e elegível. Nesse sentido, segundo Esteva Gallicchio<sup>364</sup>, o sufrágio é universal.

No item 2º do artigo 77, prescreve as características do voto: é obrigatório e secreto. Em seguida, no item 3º, estabelece que o sistema eleitoral é dotado de representação proporcional, aderindo, assim, à democracia representativa.

Também, a exemplo dos outros parceiros do Mercosul, a Constituição do Uruguai prevê os institutos da democracia participativa. O artigo 79 dispõe: “El veinticinco por ciento de total de inscriptos habilitados para votar, podrá interpor, dentro del año de su promulgación, el recurso de referendum contra las Leys e ejercer el derecho de iniciativa

---

<sup>364</sup> GALLICCHIO, Esteva. Apud BELAUND, Garcia D.; SEGADO, F. Fernandez; VALLE, R. Hernandez (coords.). Op. cit., p. 756.

ante el Poder Legislativo”. No entanto, não há outro dispositivo na Constituição que preveja como iniciativa do Legislativo a possibilidade de convocar referendo.

O exercício do direito de referendo dependerá única e exclusivamente da capacidade de mobilização das organizações políticas e sociais<sup>365</sup>. Caso a sociedade não esteja suficientemente mobilizada, tal dispositivo corre o risco de não surtir efeitos.

#### **1.5.4 A extensão dos direitos políticos no Uruguai**

O artigo 78 da Constituição do Uruguai, à semelhança da Constituição do Paraguai, assegura aos estrangeiros o direito ao sufrágio. Trata-se de direito público subjetivo do Estado, pois se exige do estrangeiro a comprovação de permanência no País. Duas são as exigências: uma material e outra formal.

A primeira parte do artigo 78 prescreve que terão direito ao sufrágio, sem a necessidade de obter previamente a cidadania legal, os homens e mulheres estrangeiros, de

---

<sup>365</sup> Segundo Manuel Alcántara, logo após a ruptura com o regime militar (1973-1984), a Lei de Impunidade foi objeto de referendo, por força da mobilização social: “En un primer momento se promulgó una Ley de Amnistia (marzo de 1985) que benefició fundamentalmente a militantes del Movimiento de Liberación Nacional (tupamaros) y se rechapó a Líber Seregni en sus grados militares dos meses más tarde. Sin embargo, como fruto de la presión social, la justicia uruguaya comenzó a actuar contra los militares acusados de violaciones de derechos humanos durante la dictadura. A lo largo de 1986 se planteó en la Asamblea General la posibilidad de ampliar la Ley de Amnistia de 1985 a estos casos. La circunstancia de no tener mayoría absoluta el partido del Gobierno en la Asamblea, así como las dificultades a lo largo de toda la legislatura para establecer pactos legislativos, de hecho el bloque entre el Presidente y la Asamblea fué algo tan corriente que llegó a suscitar numerosas voces reclamando la reforma del régimen político, imposibilitaron una solución del problema militar, que para el gobierno colorado se mostraba como un factor amenazador de la consolidación democrática. No obstante, en diciembre de 1986 un imprevisto cambio del líder del Partido Nacional, Wilson Ferreira, desbloqueó la situación. Los votos de su lema ‘Por la Patria’, unidos con los del Partido Colorado, salvo uno, aprobaban la ‘Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado’ (‘Ley de impunidad’). Atrás quedaba un tercio del Partido Nacional, los legisladores del Frente Amplio y de la Unión Cívica que se opusieron a la misma. Tal fué la oposición a esta medida legislativa de importantes sectores de la sociedad civil que inmediatamente se creó la Comisión Nacional Pro Referendum que, al amparo del artículo 79 de la Constitución, se dispuso establecer los mecanismos para la convocatoria de un referendun que derogase la referida Ley de Caducidad. Reunidas las firmas necesarias por la Corte Electoral tras un lento período de dos años se convocó finalmente un referendun en abril de 1989. Sus resultados dieron un 58 por 100 en favor de no derogar la ley frente a un 42 por 100 de los partidarios de su derogación. Es relevante el hecho de que em Montevideo estas cifras estuvieron invertidas, toda vez que los partidarios de la derogación alcanzaron el 57 por 100; contrariamente en el interior del país los partidarios de manter la Ley de Caducidad fueron el 68 por 100, frente al 32 por 100, que representaron los que querían derogarla” (ALCÁNTARA, Manuel. Op. cit., p. 232).

boa conduta, com família constituída na República do Uruguai, que possuam algum capital investido ou propriedade no País, ou exerçam alguma ciência, arte ou indústria e tenham residência habitual há pelo menos quinze anos. Comprovando e preenchendo tais requisitos, os estrangeiros poderão exercer o direito ao sufrágio.

No entanto, o preenchimento dos requisitos não garante automaticamente o direito ao voto. Na parte segunda, o dispositivo estabelece que a prova de residência se fundará indispensavelmente em instrumento público ou privado, comprovando a residência há pelo menos quinze anos. Se a justificativa for satisfatória para a autoridade encarregada de julgar o pedido, esta expedirá um certificado autorizando o estrangeiro a votar, desde que se inscreva no Registro Cívico.

A Constituição do Uruguai, embora mais rigorosa do que a do Paraguai, possui efeitos mais abrangentes no que tange aos requisitos a serem preenchidos para o exercício do direito do voto, uma vez que não impõe proibição à participação nas eleições gerais. Essa Constituição aponta para a inclusão dos estrangeiros como sujeitos dos direitos políticos.

### **1.5.5 Os Partidos políticos no Uruguai**

Há duas particularidades, segundo Gerónimo de Sierra, quanto ao sistema de partidos políticos no Uruguai. A primeira refere-se aos dois agrupamentos políticos formados pelos Partidos Colorado e Nacionalista (ou Blancos); a segunda é a coexistência desses partidos tradicionais, predominantes até os anos 70, mesmo com a possibilidade jurídica de criação de outros partidos, incluindo os de esquerda<sup>366</sup>. A predominância desses dois partidos levou os autores a falarem em “partidocracia” e em excesso de politização/partidarização da sociedade e da cultura política no Uruguai, embora,

---

<sup>366</sup> TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 370.

[...] parece obvio que debe indicarse, como ha vuelto a suceder tras la reforma de 1996, que una constante de la historia de los partidos políticos uruguayos, personalizados en blancos y colorados, es el continuo manejo de la reglas del juego en su beneficio, buscando mantener a institucionalizar una unidad partidista difícil de lograr dado la fraccionalización y la heterogeneidad de la sociedad uruguaya<sup>367</sup>.

Entretanto, para o autor supracitado, a melhor forma de caracterizar o sistema uruguaio é o bipartidarismo, visto que de 1918 a 1960 nenhum deles predominou nas eleições. Na topografia político-ideológica se pode dizer que o Partido Colorado é de matiz ideológico liberal, e o Partido Blanco, conservador. Porém, nas eleições de 1986, o Partido Nacional apresentou uma candidatura nitidamente esquerdista à presidência, o que revelou uma dimensão pouco segura em termos ideológicos e das facções no interior do partido. Esse dado levou alguns autores a afirmar que o sistema político uruguaio é multipartidário. A esse respeito Manuel Alcántara informa que o Partido Nacional

[...] se consolidó, en esas elecciones, como hegemónica la corriente liderada por Wilson Ferreira, que ya había adoptado en los sesenta una posición marcadamente izquierdizante, inédita en un partido tradicionalmente conservador. El exilio y la proscripción en dichas elecciones de Herrera, así como su no participación en los Pactos del Club Naval, acentuaron esta tendencia, tratando de competir con el Frente Amplio en la captación de un mismo tipo de electores<sup>368</sup>.

Como no Uruguai os partidos podem apresentar “lemas” (que no Brasil equivaleriam a sublegendas), ambos os partidos apresentam amplo matiz ideológico, ou seja, um mesmo partido pode abrigar correntes ideológicas distintas, como acima citado, o que abarca diferentes tipos de apoio e de identidades culturais políticas. Também se reforça a idéia de bipartidarismo, conforme Gonzáles, pelo percentual dos votos.

Hasta promediar los años 60 blancos y colorados sumaban casi 90% de los votos. Otros partidos compartían el 10% restante. Después de la II Guerra Mundial los blancos gobernaron desde 1959 hasta 1966, mientras los colorados lo hicieron durante el resto del período hasta el golpe de 1973 (luego de la vuelta a la democracia hubo dos nuevas rotaciones). En principio, esto define un sistema bipartidista, porque los dos grandes partidos que controlaban el 90% del electorado rotaban en el poder y los diversos partidos menores que compartían el 10% restante nunca participaron – ni fueron invitados a hacer-lo – en coliciones con el partido gobernante<sup>369</sup>.

<sup>367</sup> ALCÁNTARA, Manuel. Op. cit., p. 245.

<sup>368</sup> Id., p. 249.

<sup>369</sup> Apud TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). Op. cit., p. 456.

Por outro lado, os dois partidos não eram organizados nem tinham e programa partidário, cabendo aos “lemas” a tarefa de escrevê-lo, o que possivelmente pode dar a idéia de um sistema multipartidário.

A presença de partidos políticos menores, como a União Cívica, de inclinação católica, e os Partidos Socialista e Comunista, não lograram êxito nas disputas eleitorais, por serem partidos fortemente programáticos e ideológicos. A lei eleitoral uruguaia contribuía para que esse sistema prevalecesse, especialmente o DVS (“Doble Voto Simultáneo”), pelo qual o cidadão votava primeiro no partido (“Lema”, para a lei eleitoral) e depois elegia, de acordo com as “sublemas”, o presidente, os senadores e deputados<sup>370</sup>, isto é, votava nas várias listas do mesmo partido-lema que competiam para os mesmo cargos. Os partidos tradicionais normalmente apresentavam três candidatos a presidente, e o vencedor seria aquele que obtivesse o maior número de votos do partido que obtivesse o maior número de votos<sup>371</sup>. Além disso, proibía-se o voto cruzado, isto é, fora do lema, caso em que se anulava todo o voto.

Em 1971, os partidos de esquerda e de centro-esquerda se organizaram numa coalizão, denominada “Frente Amplio”. Apresentaram um só programa e um só candidato a presidente. Nessa oportunidade, o “Frente Amplio” obteve 20% dos votos aos que tradicionalmente vinha obtendo, ou seja, 10%. Nas eleições de 1994, o “Frente Ampio” chegou a 30,8% dos votos dos eleitores. Assim, rompeu-se, temporariamente, com o sistema bipartidário, que na realidade era mais fruto de um sistema eleitoral montado em um núcleo duro — o DVS e as “lemas” e “sublemas” —, que criou uma bipolarização

<sup>370</sup> Artigo 88 da Constituição paraguaia: “La Cámara de representantes se compondrá de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país”.

<sup>371</sup> Gerónimo de Sierra faz a seguinte ressalva a esse sistema: “Hay creciente consenso entre los analistas respecto a que este sistema electoral transforma en algo bastante errático el destino del voto individual encorsetado por el DVS y la posibilidad de acumular votos por Lema y también por Sub Lemas dentro del Lema (Nohlen y Rial, 1896; y Franco, 1986). Sucede así a menudo que un elector – luego del escrutinio – termina ‘eligiendo un candidato muy diferente de aquél que prefería, sólo que esse entonces ya es ‘demasiado tarde’. También puede señalarse que se trata de un sistema que atribuye el máximo de poder posible a las autoridades partidarias que deciden las listas y el orden de los candidatos dentro de ellas. Otro corolario es que dichas autoridades tienden a autoreproducirse, limitando fuertemente el poder de incidencia de los votantes. Como contrapartida se sostiene que ese mecanismo há contribuído a la permanencia en el tiempo de los grandes partidos, a diferencia por ejemplo del caso brasileño”. E continua “Una particularidad no siempre subrayada de este sistema electoral radica en que recubre, simultáneamente, una gran flexibilidad y una gran rigidez. Flexibilidad porque permite a cada Lema presentar muy distintas opciones en su seno y sumar luego todos esos votos en el cómputo global que define el acceso o no a los cargos en juego. El candidato a cargos

entre os dois maiores partidos. No entanto, em 1989, o “Frente Ampio” venceu pela segunda vez consecutiva as eleições para o governo de Montevideu, que representava 45% da população nacional, consolidando-se como a terceira força política uruguaia.

O crescimento do “Frente Ampio” transformou sobremaneira a cultura política uruguaia porque pela primeira vez passaram a existir diferenças em relação à esquerda tradicional do País. Na verdade o horizonte era promissor.

A nova configuração de poder era disputada por três forças políticas, e o resultado direto foi a necessidade de composição política no Parlamento para que se pudesse oferecer sustentação ao governo. Isso era algo impensável na cultura política uruguaia, porque normalmente o partido vitorioso no pleito para presidente também angariava a maioria no Parlamento. Com essa nova realidade político-partidária, houve necessidade de negociação política, principalmente em razão do regime do tipo de maioria qualificada, pois para determinados temas previstos na Constituição era necessário *quorum* qualificado, o que obrigava a uma política de concessões, algo novo no sistema político. Dessa forma, havia um ingrediente inovador na cultura política: a necessidade de coalizões políticas. Ocorre que as tradições partidárias dificultavam seriamente as negociações. Nesse diapasão, o Uruguai poderia penetrar no campo da ingovernabilidade. Gerónimo de Sierra informa que, por iniciativa do então Presidente Sanguinetti, os dois partidos tradicionais formaram uma coalizão e ao mesmo tempo um *ballottage* ou segundo turno (somente para presidente). Como contrapartida, aceitaram eliminar o VTS e com ele a multiplicidade de candidaturas a presidente. Essas reformas eleitorais eliminaram definitivamente o formato tradicional das disputas políticas no Uruguai, tornando-as mais propositivas, ou seja, os partidos políticos deveriam apresentar ao eleitorado projetos políticos consistentes perante os problemas econômicos e sociais do País. Daí que a redação do artigo 77, n. 11, letra “b”, determinava aos partidos políticos “dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente”.

A reforma constitucional de 1996 alterou três aspectos importantes no sistema partidário uruguaio. Em primeiro lugar, consagrou as candidaturas únicas para presidente por partido, eleitos em eleições simultâneas e abertas a todos os partidos. Em segundo,

---

ejecutivos del Sub Lemas más votado del Lema mayoritario es el que finalmente accede al cargo” (Apud

estabeleceu o segundo turno (*ballottage*) no caso de nenhum dos candidatos obter mais de 50% dos votos emitidos na eleição nacional, que se realizariam um mês após. Em terceiro, a desvinculação das eleições municipais da nacional: as primeiras ocorreriam três meses após a posse do novo governo.

Em consequência desse novo quadro jurídico-eleitoral, a “Frente Amplio” rompeu a hegemonia da dinâmica bipartidarista, tanto na arena presidencial como no Parlamento. No Uruguai, perder o governo equivale a perder a maioria no Parlamento.

Em face da transição democrática que vinha sendo consolidada, a “Frente Amplio” incorporou outros “sublemas”, num formato de coalizão: em 1994, a esquerda criou um novo “lema”, o “Encuentro Progresista-Frente Amplio” (quando incorporou lideranças do Partido Nacional), e, em 1999, criou novo “lema”, “Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría” (EP-FA-N-M).

O novo cenário político-partidário do Uruguai alterou radicalmente a disputa. O sistema atual fez com que os partidos tradicionais se posicionassem, no espectro ideológico, à direita e eliminou as facções de centro-esquerda neles contidas. Assim, os dois partidos tradicionais impuseram uma reforma constitucional em 1996, que, aprovada pelos votos dos *blancos* e *colorados* no Parlamento e ratificada num plebiscito, impediu a vitória da “Frente Amplio” nas eleições de 1999. No entanto, as eleições de 2004 foram vencidas pela “Frente Amplio” com 50,5% dos votos emitidos ou 51,7% dos votos válidos, chegando à Presidência da República. Rompeu-se de vez a configuração política polarizada entre *blancos* e *colorados* desde a independência. Por essa nova configuração, pode-se dizer que o sistema no Uruguai é tripartidário, uma vez que não há outros partidos políticos capazes de interferir em composições ou coalizões que participem decididamente no resultado eleitoral.

## Capítulo II

### O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL

#### (O Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul)

O Mercosul, formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi instituído em 26 de março de 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, mas seus antecedentes remontam à década de 60, na qual se destacava a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), que pretendia formar um zona de livre comércio. No entanto, esta foi substituída pela ALADI (Associação Latino-Americana de Integração).

Em 1980, Brasil e Argentina iniciaram uma série de acordos de cooperação econômica e política, superando conflitos vividos durante os anos em que estavam submetidos a ditaduras militares. Em 1985, Tancredo Neves, pelo Brasil e Raúl Alfonsín, pela Argentina, reuniram-se em Buenos Aires e deram início a intercâmbios entre os países. Mesmo com a morte do presidente brasileiro eleito, não arrefeceram os planos dos dois países.

No ano seguinte foi assinada a ata para integração de Brasil e Argentina, que criou o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica), “baseado no princípio da gradualidade, flexibilidade e simetria, agora já com o apoio dos setores industriais, econômicos e políticos, o que viabiliza o projeto integracionista”<sup>372</sup>.

Em 1988 foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, com o objetivo de criar, em dez anos, um espaço econômico comum. No entanto, os

Presidentes Collor e Menen decidiram acelerar o processo integracionista e, em 31 de dezembro de 1994, deram início a união aduaneira, visando atingir um mercado comum bilateral, com a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital.

Temendo o isolamento, Uruguai e Paraguai pleitearam o ingresso nesse acordo, e, sob o manto da ALADI (art. 8º do Tratado de Assunção), nasceu em 26 de março de 1991 o Mercosul, pelo Tratado de Assunção.

O Mercosul se relaciona, prioritariamente, a temas comerciais e a um processo exclusivamente governamental. Significou também significou uma reaproximação diplomática entre os países que haviam, recentemente, rompido com regimes autoritários. Estes buscavam, em comum, a ampliação dos mercados na América do Sul, levando em conta o isolamento propugnado pelos grandes centros financeiros dos EUA e Europa. No entanto, representou, segundo Flávia Piovesan, “um passo inovador no processo de cooperação e integração latino-americano e insere-se dentro da realidade atual de formação de blocos econômicos entre países de uma mesma região”<sup>373</sup>.

Note-se que no Tratado não há referências a temas não comerciais, em especial no Capítulo I (arts. 1º a 8º), que trata do propósito, princípios e instrumentos. Este seria o local adequado para tratar, por exemplo, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos. A proposta é de integração econômica e comercial, que deverá ocorrer de maneira lenta e gradual para alcançar a integração da América Latina, como se vê do artigo 1º: a) livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; b) tarifa externa e política comercial comum perante outros países ou blocos; c) coordenação de políticas macroeconômicas e comerciais, a fim de propiciar condições adequadas de concorrência entre os países-partes; e d) harmonizar as legislações (econômicas e comerciais) para o fortalecimento do processo de integração.

---

<sup>372</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery (org.). **O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-membros**. Texto de Elizabeth Accioly. Curitiba: Juruá, 1999. p. 105.

<sup>373</sup> PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 54.

Essas medidas tinham a intenção de gerar no momento propício a inclusão de temas não comerciais, conforme se verifica no preâmbulo do Tratado, que anuncia que os objetivos dar-se-ão “com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”.

Pabst, ao abordar a inexistência de instituições supranacionais de soluções de controvérsias como ponto negativo do Tratado, afirmava que as

[...] frustradas experiências de integração econômica na América Latina aliadas à crônica instabilidade política e econômica dos países da região, aconselhavam prudência nos primeiros passos, prudência essa amplamente compensada pelos exíguos prazos de implantação do processo. Hoje a crítica acerca da inexistência de instituições definitivas supranacionais é inteiramente procedente, mas, à época da assinatura do Tratado de Assunção, em meio a esperanças e ceticismos, a adoção alternativa de um tratado transitório, de curta duração, parece ter sido a melhor solução<sup>374</sup>.

Da mesma forma, temas não comerciais não foram apreciados pelo Tratado, esperando-se que se insiram de maneira gradual.

Quanto à solução de controvérsias, foi instituído o Protocolo de Brasília (7 de dezembro de 1991), dando continuidade ao Tratado de Assunção. Mencionado Protocolo previu as soluções por meio da diplomacia direta (art. 2º). Caso não se chegue a uma solução, qualquer das partes invocará, segundo o artigo 4º, o Grupo Mercado Comum. Esgotado este procedimento sem sucesso, o caso será submetido ao Tribunal Arbitral, previsto no Capítulo IV. A esse tribunal terão acesso as pessoas físicas ou jurídicas (arts. 25 e 26).

O Tratado de Assunção e o Protocolo de Brasília constituíram a fase inicial e transitória<sup>375</sup>. A implantação definitiva do Mercosul adveio por meio do Protocolo de Ouro Preto, celebrado em 17 de dezembro de 1994. Com o referido Protocolo o Mercosul adquiriu personalidade jurídica de direito internacional (art. 34) e consolidou sua estrutura orgânica (art. 1º).

---

<sup>374</sup> PABST, Harold. **Mercosul: direito da Integração**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 96.

<sup>375</sup> PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional**, cit., texto de Alessandra Passos Gotti e Carolina de Mattos Ricardo, p. 310.

Como visto, partindo do Tratado de Assunção até o Protocolo de Ouro Preto, não se observam referências fundamentais a temas que não sejam econômicos. Observam-se, timidamente, referências à idéia de que o mercado comum se desenvolverá com justiça social e promoverá o desenvolvimento científico e tecnológico visando à melhoria das condições de vida de seus habitantes (preâmbulo).

A introdução de temas não comerciais no Mercosul se deu por meio do Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Européia e seus Estados-membros e o Mercado Comum do Sul e seus Estados-partes, na cidade de Madri, em 1995. O acordo expressa, nas primeiras linhas do preâmbulo, que as partes aderem plenamente “aos propósitos e princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas, aos valores democráticos, ao Estado de Direito, ao respeito e promoção dos direitos humanos”. O artigo 1º estabelece “o respeito pelos princípios democráticos e pelos direitos humanos fundamentais, tal e como se enunciam na Declaração Universal dos Direitos Humanos, inspira as políticas internas e internacionais das partes e constitui elemento essencial do Acordo”.

Dessa forma, introduziram-se no âmbito do Mercosul temas não exclusivamente comerciais, comprometendo-se os Estados-partes a promover políticas de proteção aos direitos humanos e a observar os valores democráticos.

Nessa linha, foi subscrito pelos presidentes dos países do Mercosul, durante a XIV Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, reunidos na Argentina, na cidade de Ushuaia, um Protocolo que introduz a “cláusula democrática”. O documento, conhecido como Protocolo de Ushuaia,

[...] passa a ser condição prévia e essencial para qualquer Estado poder participar ou continuar a ser membro pleno ou associado daquele espaço de integração sub-regional na América do Sul existir, no respectivo ordenamento jurídico interno, “plena vigência das instituições democráticas”<sup>376</sup>.

Assim, foi inserido no Mercosul, como documento integrante do Tratado de Assunção (art. 8º), o compromisso com a democracia, âmbito no qual se possam

---

<sup>376</sup> PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional**, cit., texto de Guido F. S. Soares, p. 158.

desenvolver os direitos humanos, sendo esta condição necessária e suficiente para o processo de integração (art. 1º).

Normativamente, o Protocolo vincula os Estados-partes como condição necessária para ingressar ou permanecer no Mercosul, prevendo, inclusive, sanções.

Os artigos 4º e 5º prevêm, no caso de ruptura da ordem democrática, que os Estados-partes promoverão consultas entre si e com o Estado afetado. Caso as consultas restem infrutíferas, os demais Estados-partes considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, tendo em vista a gravidade da situação. As medidas adotadas poderão abranger desde a suspensão do direito de participar nos distintos órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações originárias de tal processo. Estabelece o artigo 6º que as medidas previstas adotadas em consenso pelos Estados-partes, conforme os termos dos Acordos de integração entre eles vigente, e serão comunicadas ao Estado afetado, o qual não participará do processo decisório pertinente. Cessarão as medidas impostas ao Estado afetado a partir da verificação, pelos Estados-partes do Acordo, do pleno e efetivo restabelecimento da ordem democrática (art. 7º).

A democracia resulta em condição imprescindível para a integração, o direito ao desenvolvimento e a proteção dos direitos humanos.

O Protocolo de Ushuaia harmoniza-se com os mesmos princípios da “Carta Democrática Interamericana”, em cujo artigo 1º já se verifica um princípio fundamental do direito à democracia, que é condição necessária para o desenvolvimento dos povos da América.

A democracia é condição necessária para o processo integracionista, uma vez que governos eleitos democraticamente tendem a promover a convivência pacífica e cooperativa com seus vizinhos. Como governos democráticos, elegem, em suas Constituições, rol importante de direitos fundamentais que expressam a integração e o respeito a outros povos. Ao contrário de regimes autoritários, que buscam o bem-estar sob a ótica nacionalista, propugnam idéias de supremacia hegemônica, criando um ranço de desconfiança que possivelmente levará a conflitos, por vezes bélicos.

A assinatura dos acordos de natureza política é possível em razão das condições políticas internas vivenciadas por eles após a ruptura dos governos autoritários. Com efeito, criaram-se condições políticas para se fortalecer-se no âmbito internacional e ao mesmo tempo superar as rivalidades históricas, o distanciamento e a desconfiança de outrora, fomentados pela visão militarista. Os governos civis eleitos democraticamente tendem ao diálogo e à cooperação internacional no sentido de buscar soluções em blocos.

A Constituição argentina, no artigo 36, institucionaliza a democracia, tornando nulos e insanáveis todos os atos que a afrontam. Sendo a democracia o ambiente propício para o desenvolvimento dos direitos humanos, a mesma Carta constitucionaliza os tratados de direitos humanos internacionais (art. 75, n. 22 e 23) e prevê hierarquia superior à das leis para os tratados com os Estados latino-americanos (art. 75, n. 24).

No Brasil, a Constituição de 1988 prescreve como direito fundamental o Estado Democrático de Direito (art. 1º). No artigo 4º, II, que trata dos princípios fundamentais das relações internacionais, estabelece a prevalência dos direitos humanos e, no parágrafo único do mesmo artigo, prevê, explicitamente, que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana das nações.

Também a Constituição do Paraguai, no artigo 1º, prescreve que adotará a democracia representativa e tornará inabilitados para concorrer às eleições os chefes militares ou caudilhos civis que atentarem contra a Constituição (art. 236). O artigo 143 adota como princípio de direito internacional, nos n. 4 e 5, respectivamente, a solidariedade e a cooperação internacional e a proteção internacional dos direitos humanos.

Finalmente, no Uruguai, vem expressamente previsto no artigo 82 que a Nação adota o governo democrático, enquanto o artigo 6º prescreve que a República procurará a integração social e econômica com os Estados latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas.

Importa ressaltar que as Constituições mencionadas foram o marco jurídico do rompimento com os regimes autoritários na transição para a democracia. Evidentemente, a constitucionalização dos direitos humanos e da democracia acena para uma inovadora postura do continente, que, embora, suscetível a crises políticas, sociais e econômicas, tem demonstrado possibilidades de implementação de uma nova cultura política. As crises políticas vivenciadas pelo Paraguai em 1996 e em 1998 tiveram decisiva participação dos membros do Mercosul, estabelecendo que alterações na ordem constitucional e democrática é obstáculo intransponível às finalidades do Tratado de Assunção.

No campo dos direitos políticos, os países membros do Mercosul inseriram garantias constitucionais à democracia representativa: Argentina, artigos 38 e 37; Brasil, artigos 14 e 17; Paraguai, artigos 118 e 124; Uruguai, artigos 77 e 79. Os institutos da democracia participativa também encontram guarida nas Constituições argentina, artigos 39 e 40 — respectivamente, iniciativa popular e consulta popular; brasileira, artigo 14, I, II e III — plebiscito, *referendum* e iniciativa popular; paraguaia, *referendum* e iniciativa popular — respectivamente, artigos 122 e 123; e uruguaia, artigo 79 — *referendum* e iniciativa popular.

Introduzida, solenemente, a “cláusula democrática” no Mercosul, o Protocolo de Ushuaia se converteu num dos mais importantes instrumentos de consolidação da transição democrática, constituindo-se num avanço no processo de democratização nesta região. A democracia será a sustentação avalista da integração regional, não como mera intenção, mas de força política e vinculação jurídica, dotado de força coercitiva (arts. 5<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> e 7<sup>o</sup>). As plenas condições democráticas são condições necessárias para o desenvolvimento integral desta região do planeta.

## CONCLUSÃO

Ao final deste trabalho, retomemos as três questões apresentadas no capítulo introdutório, a saber: (i) seria a democracia um valor universal?; (ii) em que medida os países do Mercosul incorporaram os parâmetros internacionais dos direitos políticos: estariam além ou aquém desses parâmetros? (iii) em que medida o Mercosul contribui para o fortalecimento da democracia nesses países?

(i) Seria a democracia um valor universal?

É factível observar que os direitos políticos exigem regras sobre as quais se edificará a vontade geral do Estado. A vontade geral deverá, o máximo possível, representar a vontade do povo, o que quer dizer que os direitos políticos são direitos dos povos, de forma que a manifestação popular laureará de legitimidade as decisões políticas. A participação popular na elaboração da vontade geral do Estado é um direito. Portanto, é necessário repensar o Estado sob a perspectiva do direito, e não o direito a partir do Estado.

Nesse sentido, percebe-se a congruência entre o direito e a política, sendo o direito um conjunto de normas que impõe determinadas condutas à sociedade e ao Estado e a política um processo decisório. A congruência desses dois sistemas revela que as decisões políticas são plasmadas pelo direito. O direito, portanto, é resultado de decisões políticas tornadas obrigatórias. O poder político, por sua vez, é limitado e disciplinado pelo direito.

A novidade é que o direito não terá como destinatários das regras impositivas apenas os governados, mas sobretudo, e principalmente, os governantes. Mesmo após a criação do Estado de Direito – que é sem dúvida uma das idéias mais eloqüentes da invenção humana – houve resistência em sua implementação, porque exigia certo grau de tolerância, pluralismo e difusão do poder. Mormente a limitação de exercer o poder governamental.

Regimes políticos autocráticos oferecem soluções simples às complexas questões de uma sociedade, o que atrai governos autoritários e populistas, muitas vezes embalados pelo apelo popular.

Os regimes democráticos necessitam, para se consolidar, de um processo lento e gradual de participação popular e inclusão política, o que demanda tempo e paciência. São construídos dialeticamente, uma vez que o processo é reflexivo e crítico, mas o resultado é a estabilização política e a garantia das liberdades públicas e individuais. Assim, constrói-se a legitimidade política quando a sociedade adere às normas do direito, sem necessidade de utilizar a força reocorrentemente.

O uso da força não decorre automaticamente do poder, mas deve ser uma forma autorizada de meios coercitivos que se impõem aos governantes e aos governados quando houver violação do direito, entendido como produto da vontade geral. O uso da força necessita de legitimação. Dessa forma, esta será utilizada esporadicamente, pois o Estado, escolhendo decisões legítimas e consensuais, terá adesões a suas decisões.

Nesse sentido, os direitos políticos se revelam como exigências de regras de participação do cidadão no processo de decisão governamental, ou seja, são exigências constitucionais instituidoras de direitos e garantias dos cidadãos, por meio das quais informam a vontade coletiva, a qual será imposta ao Estado, estabelecendo seus objetivos, formas e limites de atuação. Isso significa que as regras, mesmo as de coerção, ganham em legitimidade, sendo o exercício do poder legítimo.

Afirmar que os direitos políticos exigem regras de participação dos cidadãos nas decisões governamentais implica a generalização e a universalização de tais direitos, porque o elemento povo é comum a todos os Estados. Daí por que se exige dos Estados um rol de garantias constitucionais que preveja a instituição de regras de participação política e meios de contestação popular sem agredir as liberdades individuais e públicas.

Os direitos políticos, nesse sentido, são regras fundamentais sobre as quais repousará o controle do poder pelo povo. Dessa forma, afastar-se-á a possibilidade de retornar às experiências de governos violentos e autocráticos. Nesse sentido, a inclusão de

um contingente de pessoas no processo de decisão política possibilitará o exercício das liberdades e da igualdade e um controle maior do poder político.

Os direitos de primeira geração – direitos civis e políticos – são sem dúvida um marco rompedor do antigo regime, que se justificava pela exclusão natural dos indivíduos, sobretudo daqueles que não descendiam de determinados estamentos e classes sociais.

O desenvolvimento histórico dos direitos políticos, considerados direitos individuais de participação política, transmigrou as fronteiras dos Estados pós-Revolução Francesa e Revolução Americana. A iniciar pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, e a consolidar-se na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948.

Não obstante as dificuldades de implementação de direitos universalmente reconhecidos e racionalmente necessários para garantir o respeito à pessoa, os esforços de uma ordem jurídica internacional culminaram na criação das Nações Unidas em 1945 e na Declaração Universal de 1948, que representou a primeira etapa da universalização dos direitos humanos. A fase seguinte foi a criação dos Pactos sobre Direitos Civis e Políticos e sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966.

No campo dos direitos civis e políticos, o Pacto de 1966 informa às Constituições nacionais a necessidade de instituir regras de participação popular (art. 25). Ora, a participação popular não é exigência de um Estado democrático?

Por esse prisma, os direitos políticos conduzem, necessariamente, à formação de Estados democráticos. A universalização dos direitos políticos exige também a universalização da democracia, pois esta garante o respeito aos direitos humanos e a dignidade da pessoa humana. A democracia é o ambiente mais propício, mais fértil ao desenvolvimento integral da pessoa humana e ao respeito aos direitos humanos universais. Se os direitos humanos constituem valores universais, então a democracia também é um valor universal, pois o meio tem a mesma natureza do fim.

O conceito de direitos universais oferece uma idéia unificadora e indivisível. Os direitos humanos são direitos de todas as pessoas, exclusividade da condição humana. Embora forçoso reconhecer que freqüentemente sejam utilizado de forma manipuladora pelo ocidente, arrogando-se o lugar único de tolerância, de liberdade e de direitos humanos, tal fato não ameaça a importância dos direitos universalmente reconhecidos. As dissensões entre culturas encontram um ambiente propício para o diálogo quando os temas são de direitos humanos, capazes de aglutinar diferentes culturas e de propiciar um diálogo ético.

Nesse sentido, os direitos humanos são discutidos de maneira democrática pelas nações, mesmo com aquelas que não sejam democráticas. Os direitos humanos, sob a perspectiva de um diálogo democrático, constituem uma agenda mundial ética. O certo é que sem a universalização da democracia não se poderá falar na consolidação universal dos direitos humanos. A universalização dos direitos humanos e sua efetivação constituem o marco mais radical na perspectiva de uma universalização da democracia. Sem universalização não há futuro para a democracia.

A nosso ver, a universalização da democracia depende de três fatores: a) político; b) ético; c) jurídico.

O fator político é preponderante porque depende de efetiva vontade política das sociedades e dos Estados em consolidar a democracia como regime revelador da participação inclusiva das pessoas na construção da vontade geral do Estado. Os meios pelos quais o povo poderá interferir efetivamente nas decisões de governo podem ser o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o controle sobre os mandatos eletivos – instituições jurídicas da democracia participativa.

A democracia deve integrar uma agenda ética, na qual os indivíduos possam moralmente atuar e reivindicar direitos de participação e contestação. A inclusividade das pessoas no processo decisório não deve ser apenas uma previsão formal nas ordens jurídicas, mas um direito concreto de todos os povos.

A ordem jurídica constitucional deve prever a democracia como princípio fundamental do Estado. Sua posição no topo do ordenamento jurídico informará as demais instituições e institutos sobre quais regras de procedimento serão tomadas as decisões. Sendo a democracia um valor jurídico, será dotada de força coercitiva.

O entrelaçamento desses três fatores corresponde a um quadro institucional de organização jurídico-política garantidor dos direitos humanos.

Enfim, os direitos civis e políticos reconhecidos universalmente reclamam um modelo de ordens jurídicas que implica: direito ao voto secreto e igual, eleições periódicas livres e justas, referendo, plebiscito, iniciativa popular, controle sobre os mandatos e democracia. São direitos inovadores e necessários a uma nova ordem jurídica universal, uma ordem que implica uma democracia cosmopolita.

(ii) Em que medida os países do Mercosul incorporaram os parâmetros internacionais dos direitos políticos: estariam além ou aquém desses parâmetros?

A democracia preponderante no Mercosul é a representativa. A própria Carta Democrática Interamericana acentua que a solidariedade e a cooperação dos Estados Americanos requerem sua organização política com base no exercício efetivo da democracia representativa, sendo esta a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da OEA (art. 2).

No item 1.2.2 afirmamos que os direitos políticos exigem regras procedimentais que disciplinam o sistema político. Identificamos ali quatro critérios do sistema: os sujeitos dos direitos políticos, o sistema eleitoral, o sufrágio e o voto e os partidos políticos.

Os critérios mencionados constituem os principais parâmetros internacionais dos direitos políticos, os quais efetivam a democracia representativa. Para melhor visualização dos parâmetros internacionais referidos, iremos sistematizá-los:

## 1. O sujeito dos direitos políticos

O artigo XXI.1 e 3 da Declaração Universal dos Direitos Humanos prescreve, respectivamente, que: “Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” e “A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto”.

Tal redação é reforçada no artigo 25, letras “a” e “b”, do Pacto Sobre Direitos Civis e Políticos, que não significa mera repetição, mas a corroboração e especificação daquela declaração universal, prevendo que

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: a) participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores.

Na mesma direção, o artigo 23.1, letras “a” e “b”, da Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), reafirmando tais direitos em nível regional, prescreve:

Direitos Políticos: 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores.

Constituindo uma unidade substancial, o artigo 3 da Carta Democrática Interamericana assegura o regime democrático na região:

São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas e a separação e independência dos poderes públicos.

Vê-se, pois, que estamos diante de um sistema que afirma e reafirma em nível global e regional o direito das pessoas e, portanto, dos povos de participar na elaboração da

vontade geral do Estado, por meio de um regime universalmente reconhecido: o democrático.

## 2. Sistema eleitoral

Em decorrência da imposição da participação dos indivíduos nos assuntos públicos, faz-se necessário que os sistemas eleitorais prevejam eleições periódicas livres e justas, as quais informam a construção de regras para a participação permanente e sistemática dos cidadãos na elaboração dos direitos em cada Estado. Percebe-se que as previsões legais citadas no item anterior abarcam a fundamentação jurídica dos sistemas eleitorais, estabelecendo um impositivo regime de eleições periódicas.

## 3. O sufrágio e o voto secreto

Com os mesmos fundamentos globais e regionais, o sufrágio e o voto secreto são garantias institucionais que possibilitam a participação do cidadão no processo de elaboração da vontade do Estado, o que significa legitimidade para governar. São o fundamento e uma alternativa à governabilidade. No mesmo sentido, o artigo XXI, 1 e 3, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o artigo 25b do Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos, o artigo 23, “b”, da Convenção Interamericana dos Direitos Humanos e o artigo 3 da Carta Democrática. Os instrumentos jurídicos internacionais informam regras impositivas aos Estados signatários dos pactos.

## 4. Partidos políticos

Embora os partidos políticos sejam pouco mencionados nos instrumentos internacionais acima referidos, é possível inferir que, ao aderir e recomendar o aprofundamento na democracia representativa, está implicitamente valorando os partidos políticos como instrumento necessário à consolidação da democracia. Tanto que o artigo 3 da Carta Democrática, que a nosso ver é o instrumento vital à consolidação da democracia

na região, prevê o pluralismo partidário como elemento essencial da democracia representativa.

Os parâmetros acima são encontrados em todas as Constituições dos países do Mercosul, o que revela uma harmonização jurídica destas com os instrumentos jurídicos internacionais e regionais. Vejamos:

### 1. Constituição da Argentina

Os artigos 37 e 38 da Constituição argentina prescrevem, respectivamente, que “Esta constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que dicten en consecuencia el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”; e “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático”. Tais dispositivos harmonizam-se com os elementos consignados nos instrumentos internacionais.

### 2. Constituição do Brasil

Os artigos 14 e 17 da Constituição do Brasil prevêm, respectivamente, que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual a todos...”; e “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a soberania popular, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana...”. Esses dispositivos se harmonizam com os instrumentos jurídicos internacionais.

### 3. Constituição do Paraguai

Nos artigos 118 e 124 da Constituição do Paraguai, cujas redações são “El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto”; e “Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos”.

Também incorporam os institutos da democracia representativa, o que revela a tendência regional de normas fundamentais de mesma essência.

#### 4. Constituição do Uruguai

Os artigos 77, 2º, e 77, 11, letras “a” e “b”, da Constituição do Uruguai consolidam as matérias até aqui mencionadas: “Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal elector y elegible en los casos y formas que designarán: 2º) Voto secreto y obligatorio”; e “El Estado velará por asegurar a los Partidos Políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello los Partidos deben: a) dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente”.

Pelo quadro geral apresentado, os quatro países incorporaram em suas Constituições os parâmetros internacionais que julgamos essenciais, porém não suficientes, ao exercício da democracia.

No entanto, é necessário sublinhar que são insertas nas Constituições os institutos da democracia participativa, a saber:

1. Na Argentina, os artigos 39 e 40 prevêm a iniciativa popular e a consulta popular.
2. No Brasil, o artigo 14, incisos I, II e III, prevêm o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.
3. No Paraguai, os artigos 120 e 123 prevêm o referendo e a iniciativa popular. Além desses institutos, dispõem sobre a possibilidade de estrangeiros radicados definitivamente em seu território exercerem o direito do voto nas eleições municipais, conforme o artigo 120.
4. O Paraguai, no artigo 79, prevê o referendo e a iniciativa popular. A exemplo do Paraguai, os estrangeiros, em território uruguaio, de boa conduta, com família constituída, que possuam capital aplicado ou propriedade, ou exerçam alguma ciência, arte

ou indústria e tenham residência fixa habitual há pelo menos quinze anos, adquirem o direito ao sufrágio, sem necessidade de obter a cidadania.

Os institutos da democracia participativa resguardados nas Constituições do Paraguai e do Uruguai, ao estender o direito de votar aos estrangeiros, sem necessidade de aquisição da cidadania, revelam, pelo menos em termos formais, a ampliação dos direitos políticos além dos parâmetros internacionais.

As comparações feitas revelam uma perspectiva de integração regional em que o ponto crucial, ou seja, o critério determinante, não seja somente a integração econômica, mas sim uma integração de povos e de cultura, para caminhar em direção a uma cidadania comunitária ou uma cidadania latino-americana.

A integração prevalecente somente ocorre sob a ótica econômica e apesar dos esforços em criar condições e compromissos solidários em defesa da democracia no Mercosul, não havendo perspectiva de uma cidadania inclusiva em nível regional, como ocorre na União Européia, onde o nacional de um Estado-parte é cidadão da União, conforme o artigo 8º do Tratado de Maastricht.

Essa preposição está equidistante do Mercosul porque prevalece a lógica econômica e governamental.

Nesse compasso, a democracia torna-se muito mais necessária, pois criará uma nova cultura na região. A estabilidade política se consolidará quando nenhum perigo de retrocesso democrático se efetivar. Crises econômicas, a que todos estão sujeitos, podem desarticular governos democráticos. Portanto, a estratégia eficaz para a integração não é apenas a estabilidade econômica, mas a estabilidade política, que se efetivará pela cultura da democracia, o que quer dizer que as sociedades e os Estados devem desenvolver práticas democráticas.

(iii) Em que medida o Mercosul contribui para o fortalecimento da democracia nesses países?

A análise do desenvolvimento institucional dos países do Mercosul mostra a cultura política da América Latina, a centralização e a concentração de poder político nos regimes presidencialistas, que prejudicaram a evolução dos processos políticos e econômicos. Porém, deve ser levado em conta que o presidencialismo foi exercido, por longo período, por caudilhos e militares. Esse dado é importante para a análise da transição e consolidação da democracia.

Os anos 80 marcaram o início da transição democrática, o que coincidiu com as crises mundiais. Tal fato levou as questões econômicas a dominar o centro das atenções no continente, o que contribuiu para o retardamento da consolidação da democracia.

Mesmo com as adversidades, os países do Mercosul romperam com os regimes militares, instituindo Assembléias Constituintes ou introduzindo reformas em suas Constituições visando o rompimento com o antigo regime.

As Constituições democráticas não buscaram alternativa ao presidencialismo; ao contrário, sedimentaram-no como o principal sistema de governo no continente. O regime presidencialista oferece remotas possibilidades de governo de coalizão, o que significa uma diminuta possibilidade de crise institucional.

No caso da América Latina, os conflitos permanentes entre o Legislativo e o Executivo podem enfraquecer as instituições democráticas, criando condições aos apelos populistas e autoritários. É necessário, então, criar mecanismos jurídicos que propiciem a fiscalização permanente dos Poderes por parte da população. Nesse sentido, as Constituições criaram instituições políticas relevantes, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, o sufrágio universal, o voto secreto e igual e a liberdade de associação partidária.

Como se verificou, os institutos da democracia representativa e participativa estão inseridos nas Constituições dos países do Mercosul, o que denota certa harmonização jurídica que colaborará com a consolidação da democracia na região.

A Declaração de Manágua para a promoção da Democracia e do Desenvolvimento, adotada em 8 de junho de 1983, o Protocolo de Ushuaia, de 24 de julho de 1998, e a Carta Democrática da OEA, de 11 de setembro de 2001, integram e constituem um sistema jurídico-político em nível regional inovador, impondo ao mesmo tempo uma responsabilidade solidária aos governos no sentido de consolidar a democracia.

É evidente que o mais grave problema da região continua representado pela exclusão de um enorme contingente de seres humanos, sendo certo que não será possível a realização da democracia se não se construir um aceitável nível de inclusão econômica e social, ou seja, a estratégia de inclusão não depende apenas de fatores econômicos, mas de decisões políticas que visam a realização dos direitos humanos e o respeito à dignidade humana, que apenas poderão desenvolver-se num ambiente democrático.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ALCÁNTARA, Manuel. **Sistemas políticos de América Latina**. Madrid: Editorial Tecnos, 1999. v. 1.
- AMARAL, Diogo Freitas do. **História das ideias políticas**. 2. reimpr. Coimbra: Livraria Almedina, 2001. v. 1.
- ARENDT, Hannah. **O que é política**. Trad. Reinaldo Guarany. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- BARON. Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Trad. Emi Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos humanos: paradoxo da civilização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- BASBAUM, Leônio. **História sincera da República**. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975-76.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 1.
- BELAUNDE, D. Garcia; SEGADO, F. Fernandez; VALLE, R. Hernandez (coords.). **Los sistemas constitucionales iberoamericanos**. Madrid: Editorial Dykinson, 1992.
- BERTI, Giorgio. **Interpretazione costituzionale: lezione di diritto pubblico**. 4. ed. Milano: CEDAM, 2001.
- BERZOTTO, Luis Fernando. **A democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Qual socialismo?** Debate sobre uma alternativa. Trad. Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Trad. Daniela Baccaccia Versiani. 9. ed. org. por Michelangelo Bovers. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Trad. Alfredo Fait. São Paulo: Editora Mandarin, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmem C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cascais e Renzo Dini. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 2004. v. 2.

BUENO, Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas eleitorais x representação política**. São Paulo: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico, decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. 8. ed. [s. l.]: Agir, 2002.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Márcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. dos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

COOLEY, Thomas M. **Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América**. Trad. e anotações Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell, 2002

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Um prefácio à democracia econômica**. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1990.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição**. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DARNTON, Tobert; DUHAMEL, Oliver (orgs.). **Democracia**. Texto de Josiah Ober. Trad. Clóvis Marques. São Paulo: Record, 2001.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Política e governo**. Trad. Maria José da Costa Félix Matoso Miranda Mendes. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993.

DICIONÁRIO MICHAELIS: moderno dicionário da língua portuguesa, SP: Companhia Melhoramentos, 1998.

DIETER, Nohlen. **La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate**. San José: Centro Americano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

DI RUFFIA, Paolo Biscareti. **Direito constitucional**. Trad. Maria Helena Diniz. Editora RT, 1984.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. **Tratado de derecho constitucional**. Buenos Aires: De Palma, 1995.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery (coord.). **O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-membros**. Curitiba: Juruá, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999; 31. ed. 2005.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila de Almeida (org.). **O Brasil republicano**. Texto de Maria Efigênia Laghe de Resende. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GOMES CANOTILHO, J. J. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HABERMANS, Jürgen. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. Trad. A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 5. reimpr. São Paulo: Cia. das Letras, 2003.

LAMBERT, Jacques. **América Latina**: estruturas sociais e instituições políticas. Trad. Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Ed. Nacional, 1971.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os direitos econômicos, sociais e culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas, o segredo da legitimidade**. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1997.

LIMONGI, Fernando. Prefácio à obra **Poliarquia**, de Robert A. Dahl. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

MARTINS, Simone Rodrigues. **Segurança internacional e direitos humanos**: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria. Rio de Janeiro-São Paulo: Renovar, 2000.

MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. **Curso de direito constitucional**. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. São Paulo: Forense, 1991.

MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2005. v. 5.

MEZZETTI, Luca. **Le democrazie incerte**: transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asi. Torino: Giappichelli Editore, 2000.

MICHELET, Jules. **História da Revolução Francesa**. Trad. Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Trad. Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NATALE, Alberto A. **Derecho político.** Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1998.

OS PENSADORES. Editora Nova Cultural, 1999.

PABST, Harold. **Mercosul:** direito da integração. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanesi (orgs.). **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

\_\_\_\_\_. **Temas de direitos humanos.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional:** desafios do direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002.

PISIER, Evelyne. **História das idéias políticas.** Trad. Maria Alice Farah Calil Antonio. Barueri: Ed. Manole, 2004.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos em juízo.** São Paulo: Max Limonad, 2001.

ROSAS, José Rafael López. **Historia constitucional argentina.** Buenos Aires: Editorial Astrea, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** Trad. Márcio Pugliese e Norberto de Paula Lima. 7. ed. São Paulo: Hemus, [s. d.].

SAGÜÉS. Néstor Pedro. **Elementos de derecho constitucional.** 3. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003.

SALDANHA, Néelson. **Formação da teoria constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

\_\_\_\_\_. **O pensamento político no Brasil.** São Paulo: Forense, 1978.

SANGUINETTI, Horacio. **Curso de derecho político**. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2000.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994. v. 1.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Versão esp. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

SHINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais, tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Trad. coord. por Ismênia Tunes Dantas. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

STEIN, Ekkhart. **Derecho político**. Trad. Fernando Sainz Moreno. Madrid: Aguillar, [s. d.].

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Texto de José Luis Simon. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

TELLES, Ognacio da Silva. **A experiência da democracia liberal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

VALDÉS, Ernesto Garzón. **Anuario de derecho constitucional 2000**. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, 2000.

VERGOTTINI, Giuseppe de. **Diritto costituzionale**. 3. ed. Milano: CEDAM, 2001.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

ZARINI, Helio Juan. **Constitución argentina, comentada y concordada**. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1998.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)