

Rio de Janeiro, 1967; ROMÉU RODRIGUES SILVA, *Fatores Globais e Transformações do Estado Moderno*, Rio de Janeiro, 1962; MIGUEL REALE, *O Direito como Experiência*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1968; *Teoria do Direito e do Estado*, 2ª ed., Ed. Martins, São Paulo, 1960; DAVID EASTON, *The Political System*, Ed. Alfred A. Knopf, Nova York, 1968; GONERLO TELLES JR., "Resistência Violenta aos Governos Injustos", in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 50, 1955; PINTO FERREIRA, *Teoria Geral do Estado*, tomo II, Ed. José Konfino, Rio de Janeiro, 1957; MÁRIO A. CATTANEO, *Il Concetto di Rivoluzione nella Scienza del Diritto*, Ed. Giuffrè, Milão, 1960; GIORGIO DEL VECCHIO, *Teoria do Estado*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1957; A. MACHADO PAUPÉRIO, *O Direito Político de Resistência*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1962; GASTONE SILVANO SPINETTI, *La Riforma dello Stato*, Ed. Solidarismo, Roma, 1960.

CAPÍTULO IV

Estado e Governo

Estado Moderno e Democracia

75. A ideia moderna de um *Estado Democrático* tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores. A fixação desse ponto de partida é um dado de fundamental importância, pois as grandes transformações do Estado e os grandes debates sobre ele, nos dois últimos séculos, têm sido determinados pela crença naqueles postulados, podendo-se concluir que os sistemas políticos do século XIX e da primeira metade do século XX não foram mais do que tentativas de realizar as aspirações do século XVIII. A afirmação desse ponto de partida é indispensável para a compreensão dos conflitos sobre os objetivos do Estado e a participação popular, explicando também, em boa medida, a extrema dificuldade que se tem encontrado para ajustar a ideia de Estado Democrático às exigências da vida contemporânea.

Para a compreensão da ideia de Estado Democrático, inclusive para que se chegue a uma conclusão quanto à viabilidade de sua realização e à maneira de seu ajustamento às exigências atuais, será necessária, em primeiro lugar, a fixação dos princípios que estão implícitos na própria ideia de Estado Democrático, verificando-se, em seguida, quais os meios utilizados na tentativa de sua aplicação concreta e quais as consequências dessas tentativas. A base do conceito de Estado Democrático é, sem dúvida, a noção de *governo do povo*, revelada pela própria etimologia do termo *democracia*, devendo-se estudar, portanto, como se chegou à supremacia da preferência pelo governo popular e quais as instituições do Estado geradas pela afirmação desse governo. Depois disso, numa complementação necessária, deverá ser feito o estudo do Estado que se organizou para ser democrático, surgindo aqui a noção de Estado Constitucional, com todas as teorias que vêm informando as Constituições quanto às formas de Estado e de

governo. Só depois disso é que se poderá chegar à ideia atual de Estado Democrático.

76. Haverá alguma relação entre a ideia moderna de democracia e aquela que se encontra na Grécia antiga? A resposta é afirmativa, no que respeita à noção de governo do povo, havendo, entretanto, uma divergência fundamental quanto à noção do *povo* que deveria governar. No livro III de "A Política", ARISTÓTELES faz a classificação dos governos, dizendo que o governo pode caber a um só indivíduo, a um grupo, ou a todo o povo. Mas ele próprio já esclarecera que o nome de cidadão só se deveria dar com propriedade àqueles que tivessem parte na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária. E diz taxativamente que a cidade-modelo não deverá jamais admitir o artesão no número de seus cidadãos. Isto porque a virtude política, que é a sabedoria para mandar e obedecer, só pertence àqueles que não têm necessidade de trabalhar para viver, não sendo possível praticar-se a virtude quando se leva a vida de artesão ou de mercenário. Esclarece, finalmente, que em alguns Estados havia-se adotado orientação mais liberal, quanto à concessão do título de cidadão, mas que isso fora feito em situações de emergência, para remediar a falta de verdadeiros e legítimos cidadãos. A regra, entretanto, era a restrição, que em alguns lugares era bastante rigorosa, como na Cidade de Tebas, onde uma lei chegou a excluir das funções públicas quem não tivesse cessado, dez anos antes, qualquer atividade comercial. Como se vê claramente, essa ideia restrita de povo não poderia estar presente na concepção de democracia do século XVIII, quando a burguesia, economicamente poderosa, estava às vésperas de suplantar a monarquia e a nobreza no domínio do poder político.

Assim, pois, o que se pode concluir é que houve influência das ideias gregas, no sentido da afirmação do governo democrático equivalendo ao governo de todo o povo, neste se incluindo, porém, uma parcela muito mais ampla dos habitantes do Estado, embora ainda se mantivessem algumas restrições, como se verá no estudo do sufrágio. A referência à prática da democracia em algumas cidades gregas, em breves períodos, seria insuficiente para determinar a preferência pela democracia, que se afirmou a partir do século XVIII em todo o hemisfério ocidental, atingindo depois o restante do mundo. Foram as circunstâncias históricas que inspiraram tal preferência, num momento em que a afirmação dos princípios democráticos era o caminho para o enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e para a ascensão política da burguesia. Este último aspecto, aliás, foi o que levou muitos autores à identificação de Estado Democrático e Estado burguês.

77. O Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana. Daí a grande influência dos jusnaturalistas, como LOCKE e ROUSSEAU, embora estes não tivessem chegado a propor a adoção de governos democráticos, tendo mesmo ROUSSEAU externado seu descrédito neles. De fato, após admitir que o governo democrático pudesse convir aos pequenos Estados, mas apenas a estes, diz que "um povo que governar sempre bem não necessitará de ser governado", acrescentando que jamais existiu verdadeira democracia, nem existirá nunca. E sua conclusão é fulminante: "Se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens"¹¹². Apesar disso tudo, foi considerável a influência de ROUSSEAU para o desenvolvimento da ideia de Estado Democrático, podendo-se mesmo dizer que estão em sua obra, claramente expressos, os princípios que iriam ser consagrados como inerentes a qualquer Estado que se pretenda democrático.

É através de três grandes movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático: o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por LOCKE e que teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de ROUSSEAU.

Quanto à Revolução Inglesa, dois pontos básicos podem ser apontados: a intenção de estabelecer limites ao poder absoluto do monarca e a influência do protestantismo, ambos contribuindo para a afirmação dos direitos naturais dos indivíduos, nascidos livres e iguais, justificando-se, portanto, o governo da maioria, que deveria exercer o poder legislativo assegurando a liberdade dos cidadãos.

No "Segundo Tratado sobre o Governo" sustentara LOCKE a supremacia do poder legislativo, que poderia ser exercido por vários órgãos, mas sempre sujeito ao povo. A comunidade conserva perpetuamente o poder supremo de se salvar dos propósitos e atentados de quem quer que seja, mesmo dos legisladores. E quem detiver o poder legislativo ou o poder supremo de

112. JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *O Contrato Social*, Liv. III, Caps. III e IV.

qualquer comunidade obriga-se a governá-la mediante leis estabelecidas, promulgadas e conhecidas do povo, e não por meio de decretos que surpreendam o povo. Procurando caracterizar uma democracia, escreve LOCKE: "Tendo a maioria, quando de início os homens se reúnem em sociedade, todo o poder da comunidade naturalmente em si, pode empregá-lo para fazer leis destinadas à comunidade de tempos em tempos, as quais se executam por meio de funcionários que ela própria nomeia: nesse caso, a forma de governo é uma perfeita democracia"¹¹³. Em sua opinião, entretanto, quando os poderes executivo e legislativo estiverem em mãos diversas, como entendia devesse ocorrer nas monarquias moderadas, o bem da sociedade exige que várias questões fiquem entregues à discricção de quem dispõe do poder executivo. Resta, assim, uma esfera de poder discricionário, que ele chama de *prerrogativa*, conceituando-a como *o poder de fazer o bem público sem se subordinar a regras*¹¹⁴.

Essas ideias, expostas no final do século XVII, iriam ganhar uma amplitude maior nas colônias da América durante o século seguinte, sobretudo porque atendiam plenamente aos anseios de liberdade dos colonos. É importante assinalar também que essas afirmações de LOCKE representavam a sistematização teórica de fatos políticos que estavam transformando a Inglaterra de seu tempo, tais como a publicação da Declaração Inglesa de Direitos, de 1688, que proclamava os direitos e as liberdades dos súditos, e a aprovação do documento que se tornou conhecido como *Bill of Rights*, através do qual se fez a ratificação daquela Declaração, além de se afirmar a supremacia do Parlamento.

A luta contra o absolutismo inglês também se desenrolou, em parte, nas colônias da América do Norte. E, por circunstâncias históricas, foi possível, e até mesmo necessário, levar-se avante a ideia de governo democrático. Realmente, a par dessa posição antiabsolutista e da influência protestante, os norte-americanos estavam conquistando sua independência e de nada lhes adiantaria livrarem-se de um governo absoluto inglês para se submetem a outro, igualmente absoluto, ainda que norte-americano. E não existindo, no momento da independência ou da criação dos Estados Unidos da América, uma nobreza ou um Parlamento que fossem considerados os opositores naturais do absolutismo, isto influiu para uma afirmação mais vigorosa de governo pelo próprio povo. Uma síntese perfeita de todas essas influências encontra-se nas frases iniciais da Declaração da Independência, de

113. *Op. cit.*, pág. 81.

114. *Idem*, pág. 106.

1776, onde assim se proclama: "Consideramos verdades evidentes por si mesmas que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais a Vida, a Liberdade e a procura da Felicidade; que para proteger tais direitos são instituídos os governos entre os Homens, emanando seus justos poderes dos consentimentos dos governados. Que sempre que uma forma de governo se torna destrutiva, é Direito do Povo alterá-la ou aboli-la e instituir um novo governo, fundamentado em princípios e organizando seus poderes da forma que lhe parecer mais capaz de proporcionar segurança e Felicidade".

Seguindo essa orientação é que se organizariam, primeiramente, as antigas colônias e, mais tarde, os Estados Unidos da América, procurando-se garantir sempre a supremacia da vontade do povo, a liberdade de associação e a possibilidade de manter um permanente controle sobre o governo. E, com base na afirmação da igualdade de direitos, afirmou-se, como um dogma, a supremacia da vontade da maioria. Segundo JEFFERSON, a *lex majoris partis* constitui lei fundamental de toda sociedade de indivíduos de iguais direitos, devendo-se considerar a vontade da sociedade, enunciada pela maioria — ainda que de um único voto —, tão sagrada como se fosse unânime, sob pena de se cair, inevitavelmente, sob o despotismo militar¹¹⁵. Um aspecto importante a ser evidenciado é que, tendo recebido apenas malefícios do governo inglês, os norte-americanos associaram as ideias de democracia e não intervenção do Estado, o que marcaria profundamente a organização e o funcionamento do Estado norte-americano e dos que o seguiram, sendo muito recente o começo de superação dessa identificação.

O terceiro movimento consagrador das aspirações democráticas do século XVIII foi a Revolução Francesa. As condições políticas da França eram diferentes das que existiam na América, resultando disso algumas dessemelhanças entre uma e outra orientação. Além de se oporem aos governos absolutos, os líderes franceses enfrentavam o problema de uma grande instabilidade interna, devendo pensar na unidade dos franceses. Foi isto que favoreceu o aparecimento da ideia de *nação*, como centro unificador de vontades e de interesses. Outro fator importante de diferenciação foi a situação religiosa, uma vez que na França a Igreja e o Estado eram inimigos, o que influiu para que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de

115. Essa manifestação de JEFFERSON se encontra em carta enviada a ALEXANDRE HUMBOLDT, em 13 de junho de 1817, conforme consta do livro publicado pela lbrasa com o título de *Escritos Políticos*, à pág. 79.

1789, diversamente do que ocorrera na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, tomasse um cunho mais universal, sem as limitações impostas pelas lutas religiosas locais.

Declara-se, então, que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Como fim da sociedade política aponta-se a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que é a expressão da vontade geral. E todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou por seus representantes, para a formação dessa vontade geral. Assim, pois, a base da organização do Estado deve ser a preservação dessa possibilidade de participação popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais.

78. Foram esses movimentos e essas ideias, expressões dos ideais preponderantes na Europa do século XVIII, que determinaram as diretrizes na organização do Estado a partir de então. Consolidou-se a ideia de Estado Democrático como o ideal supremo, chegando-se a um ponto em que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando patentemente totalitários, admitem que não sejam democráticos.

Uma síntese dos princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, permite-nos indicar três pontos fundamentais:

A *supremacia da vontade popular*, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.

A *preservação da liberdade*, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado.

A *igualdade de direitos*, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais.

As transformações do Estado, durante o século XIX e primeira metade do século XX, seriam determinadas pela busca de realização desses preceitos, os quais se puseram também como limites a qualquer objetivo político. A preocupação primordial foi sempre a participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade.

Bibliografia

A. D. LINDSAY, *O Estado Democrático Moderno*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1964; PAULO BONAVIDES, *Do Estado Liberal ao Estado Social*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1961; JOHN LOCKE, *Ségundo Tratado sobre o Governo*, Ed. Ibrasa, São Paulo, 1963; JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *O Contrato Social*, Ed. Cultrix, São Paulo, 1971; THOMAS JEFFERSON, *Escritos Políticos*, Ed. Ibrasa, São Paulo, 1964; ARISTÓTELES, *A Política*, Ed. de Ouro, com introdução de Ivan Lins, Rio de Janeiro, 1965; ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, com estudo introdutório de Harold Laski, Ed. Gallimard, Paris, 1951; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1971; MIGUEL REALE, *Pluralismo e Liberdade*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1963; A. MACHADO PAUPÉRIO, *Teoria do Estado Democrático*, Ed. Presença, Rio de Janeiro, 1968; GIOVANNI SARTORI, *Teoria Democrática*, Ed. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1965; JEROME HALL, *Democracia e Direito*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, s/d; JOÃO ARRUDA, *Do Regime Democrático*, Ed. da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1948; IGNÁCIO DA SILVA TELLES, *Conceito de Democracia no Mundo Contemporâneo*, São Paulo, 1964; WILLIAM N. CHAMBERS e ROBERT H. SALISBURY, *Problemas e Perspectivas Atuais da Democracia*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1966.