

## MAQUIAVEL NA PRAÇA DOS TRÊS PODERES

### *MACHIAVELLI ON THE THREE POWERS PLAZA*

Hilda Baião Ramírez Deleito

Mestre em direito, doutoranda pela Universidade Veiga de Almeida

E-mail: hbrd@superig.com.br

Recebido em: 15/06/2016

Aprovado em: 30/01/2017

Doi: 10.5585/rdb.v17i7.422

**RESUMO:** O processo de impeachment contra a Presidente da República teve sua origem na ausência de respostas à crise econômica. Sua contrapartida não é a defesa da inocência da mandatária, mas a necessidade de preservar as instituições do desgaste de novo processo de impeachment, tão próximo do afastamento de outro presidente na década de 90. No entanto, mesmo a se aplicar a máxima de que os fins justificam os meios, o desgaste dos políticos profissionais e do “sistema de despojos” perante a opinião pública já se consumou. A recusa em fazer mudanças no sistema certamente seria muito mais danosa para o futuro da democracia.

**Palavras-chave:** Impeachment. Crise de credibilidade. Reformas.

**ABSTRACT:** The process of impeachment against the President of the Republic had its origin in the lack of responses to the economic crisis. Its opponents do not advocate the president's innocence, but the need to preserve the democratic institutions from the new process of impeachment wear, so close to the departure of another president in the 1990s. Even if ends justify the means, public opinion has already rejected professional politicians and the "spoils system" and the damage, therefore, has been consummated. The refusal to change such system would surely be much more damaging to the future of democracy.

**Key words:** Impeachment. Credibility Crisis. Need for Reforms.

**SUMÁRIO:** 1. O *impeachment* e a rua; 2. Legalidade e legitimidade; 3. A teoria da soberania; 4. A democracia à brasileira; 5. Para onde vamos?; Conclusões; Referências Bibliográficas.

### 1. O IMPEACHMENT E A RUA

O objetivo neste artigo é relacionar *impeachment* e a democracia brasileira. Foge aos limites deste trabalho adentrar o mérito do pedido de afastamento, e opinar sobre o mérito da ação intentada por Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal. Minhas questões precedem logicamente o processo. Procura-se responder a duas indagações: o que é democracia? Que meios são válidos na defesa das instituições democráticas?

O ponto de partida é o manifesto dos juristas, divulgado em agosto de 2015, em defesa da “manutenção da legalidade democrática e o respeito ao voto em nosso país”, e assinado por grandes nomes do Direito de todo o país. Alguns detalhes sobressaem neste manifesto, mormente porque não se pode atribuí-los à ignorância dos signatários sobre os conceitos utilizados.

Inicialmente cumpre ressaltar que o estopim do processo foi a crise econômica pela qual passava o país, e que se aprofundou em 2016. A Presidente Dilma Rousseff foi reeleita em outubro de 2014 e em dezembro anunciou um pacote de ajustes fiscais, que somado ao reajuste de tarifas de energia, e aumento do preço dos combustíveis, gerou intensa mobilização popular. Os manifestantes tomavam posição contra a política econômica do governo. Resta estreme de dúvidas que a mobilização não era política em sua origem. Embora alguns já levantassem a bandeira de uma reforma política, a esmagadora maioria protestava contra problemas que afetavam seu orçamento doméstico e não sua consciência. Até aquele momento, a corrupção e o aumento dos gastos públicos eram naturalizados pela população como parte do jogo político. Antes de 2015, a corrupção generalizada não incomodava a opinião pública. Embora o afastamento de ministros associados a casos mais notórios de corrupção no primeiro mandato da presidente tenha granjeado a aprovação popular, a atitude contra a corrupção era morna e indiferente. Depois de dezembro de 2014, mesmo um afastamento de todo o ministério teria salvado a Presidente da condenação popular.

É igualmente incontroverso que o brasileiro adota uma atitude fatalista em relação a corrupção. Diz-se comumente que a corrupção chegou ao Brasil com as caravelas de Cabral, e que o “jeitinho brasileiro” nada mais é do que corrupção a um nível cotidiano, a corrupção do homem comum, desprovido de poder ou prestígio. O sociólogo Roberto da Matta resumiu com maestria a hierarquia que permeia a sociedade brasileira, que reserva aos inimigos a lei (e suas punições) e aos amigos os privilégios em seu livro **A Casa e a Rua**. Neste livro, no qual se descreve a complexa rede de relações de parentesco e amizade que permite uma maior ou menor margem de manobra em relação à lei permite entender que o cidadão brasileiro não se indigna contra a corrupção, revolta-se em estar alijado do seletivo grupo de oligarcas que se beneficiam dela.

As demandas pela renúncia ou impedimento começaram a se fazer ouvir quando se tornou evidente que a equipe econômica do governo (ou a sua liderança) não anunciaria nenhum pacote de combate à inflação e ao desemprego. O então ministro Joaquim Levy chegou a anunciar publicamente a volta da CPMF, comentando com a insensibilidade política peculiar aos economistas que ninguém se incomodava de pagar um “pouco mais de impostos”. Longe de censurar seu ministro, a Presidente confirmou que não existia outra solução para atingir a meta fiscal. Ambas as declarações criaram o pânico de um aumento de carga tributária em plena recessão econômica e o conseqüente efeito *facebook*, quando as pessoas compartilham freneticamente postagens de procedência duvidosa e que incitam a uma ação imediata diante de um suposto perigo grave. O efeito *facebook* é uma versão contemporânea dos rumores sinistros e frequentemente infundados que circulam em tempos de incerteza política e econômica<sup>1</sup> e empurram multidões às ruas. O efeito da multiplicação dos boatos

Pedidos de impeachment da Presidente existiram desde a sua posse para o 2º mandato. Todos ignorados solenemente pelo então Presidente da Câmara, que deveria analisa-los. Eis que subitamente, mesmo deputado resolve considerar seriamente um dos pedidos e abrir prazo aos juristas Bicudo, Reale e Paschoal para que o emendem. Os próprios juristas reconhecem a importância das manifestações de rua no resgate do que seria a verdadeira democracia:

Em 2015, em diversas oportunidades, a população foi maciçamente às ruas, em números muito superiores ao contingente de pessoas que se mobilizou em 1992. Pouco antes da manifestação do dia 16 de agosto, ao lado de outros tantos brasileiros, os três denunciante gravaram vídeo para o Movimento Vem pra

<sup>1</sup> Apesar da maior rapidez na disseminação dos boatos com o advento da internet e das redes sociais, o pânico gerado pelas incertezas e rápidas mudanças é antigo na história das sociedades. Para maiores detalhes, recomenda-se a leitura do livro **O grande medo de 1789**, no qual o historiador francês Georges Levebvre no, de, que descreve o pânico do campesinato na França durante o início da Revolução e sua credulidade diante dos boatos mais absurdos e fantasiosos.

Rua, convidando a população a se mobilizar. O vídeo feito com o primeiro signatário, bem como carta de sua autoria, lida por Rogério Chequer, um dos líderes de tal Movimento, evidencia que, de há muito, estamos vivendo em uma falsa Democracia, sendo certo que o resgate da verdadeira se faz necessário (grifos nossos).

A necessidade de resgate da “verdadeira” democracia também foi levantada pelos juristas signatários do manifesto contra o *impeachment*.

O resgate da democracia surge como legitimação *a posteriori* pelo Direito de decisões que foram emocionais e irracionais em sua origem. Por um lado, multidões tomadas pelo pânico de que a continuidade do mandato da Presidente exacerbasse a recessão econômica e o desemprego. Durante todo o ano de 2015 e até o afastamento temporário pelo Senado Federal, o sentimento dos manifestantes pró *impeachment*, em termos bastante simples, era “tirar o emprego da Dilma, antes que ela tire o meu”. Os manifestantes contrários à mudança, também se orientaram por questões pragmáticas: o pavor de um eventual retrocesso nas questões sociais, retomada das privatizações, mudança nas regras de aposentadoria e fim dos programas sociais de transferência de renda aos mais necessitados.

## 2. LEGALIDADE E LEGITIMIDADE

Weber apresenta três tipos de legitimação do poder político (WEBER, 1979, p. 99): tradicional, legalista e carismática. A tradicional, fundada em padrões aristocráticos, em que o exercício da política era dominado pela nobreza de sangue. A legitimação pela legalidade, por outro lado, é própria das democracias modernas. Não existe legitimidade nas democracias sem a observância das regras constitucionais. O terceiro tipo de legitimação é pelas capacidades individuais do líder político. Weber entende o carisma como parte integrante da liderança política moderna, parte da “vocação” (em alemão *Beruf*) de dedicar-se à coisa pública. Weber entende que a legalidade sem carisma faz da política um tedioso exercício de retórica nos parlamentos.

O sonho de Kelsen em construir uma ciência do Direito purificada de “postulados políticos que apenas podem ter um caráter altamente subjetivo, mesmo que surjam, com a melhor das boas fés, como ideal de uma religião, de uma nação ou de uma classe” terminou com o exílio de seu criador, depois de sofrer ataques furiosos das mais variadas correntes políticas.

Os fascistas declaram-na liberalismo democrático, os democratas liberais ou os sociais-democratas consideram-na um posto avançado do fascismo. Do lado comunista é desclassificada como ideologia de um estatismo capitalista, do lado capitalista-nacionalista é desqualificada, já como bolchevismo crasso, já como anarquismo velado. O seu esp frito é - asseguram muitos - aparentado com o da escolástica católica; ao passo que outros crêem reconhecer nela as características distintivas de uma teoria protestante do Estado e do Direito. E não falta também quem a pretenda estigmatizar com a marca de ateuista. Em suma, não há qualquer orientação política de que a Teoria Pura do Direito não se tenha ainda tornado suspeita. Mas isso precisamente demonstra, melhor do que ela própria o poderia fazer, a sua pureza (KELSEN, 1999, p. VIII).

Assim sendo, não causa surpresa o fato de que tanto os juristas favoráveis quanto os contrários ao *impeachment* se apresentem como guardiões da Constituição. A grande inovação reside nos argumentos defendidos no manifesto dos juristas contra o *impeachment* em agosto de 2015.

O sucinto manifesto, divulgado no dia do advogado, “figura indispensável ao Estado de Direito”, defende a “manutenção da legalidade democrática e o respeito ao voto em nosso país”:

Em um momento como o que vivemos nos dias atuais, é preciso ter especial atenção com o respeito às instituições, à democracia e, especialmente, ao voto de cada cidadã e cidadão brasileiro. Respeitar o voto é respeitar a soberania popular, fundamento último da democracia brasileira e consagrada no art. 1º da nossa Constituição Federal.

Independente de posição político-partidária ou até mesmo de concordância com as políticas do atual governo, é preciso deixar claro que a tentativa de retirar a Presidente da República de seu cargo sem quaisquer elementos jurídicos para tal é um desrespeito inegável a ordem vigente e a soberania das urnas, contra o qual nos manifestamos frontalmente.

São em momentos críticos como o atual que deve prevalecer o respeito às instituições e é por isso que assinamos esse manifesto a favor da legalidade democrática.

Deste sucinto manifesto, extraem-se quatro pontos dignos de reflexão: 1) o Estado de Direito é usado como sinônimo de Justiça. 2) legalidade equivale a democracia, que, por sua vez se confunde com respeito ao voto, 3) soberania popular é sinônimo de soberania das urnas, respeito ao voto, 4) a estabilidade política deve ser preservada a qualquer custo.

O primeiro ponto é que não existe Justiça sem Estado de Direito, o que logicamente deslegitima os defensores do *impeachment* duplamente: como inimigos da legalidade e da Justiça.

O segundo ponto é uma intrincada relação de causalidade entre instituições, democracia e respeito ao voto. Neste ponto a construção se afasta do senso comum jurídico, em que o voto é expressão da vontade popular dentro de uma democracia representativa. Na construção dos juristas, o voto tem valor intrínseco, independente de expressar (ou não a vontade popular). Desse ponto decorre o cerne da argumentação: a soberania das urnas. As urnas são soberanas. Ao povo só é reservado o direito de ter sua vontade respeitada, quando das eleições. Fora desse período, manifestar-se é atentar contra as instituições.

### 3. A TEORIA DA SOBERANIA

O alcance de uma “soberania das urnas” como sinônimo de soberania popular apenas pode ser compreendido em sua plenitude com uma breve análise das teorias da soberania.

O primeiro autor a explicar o conceito de soberania foi Jean Bodin. Apresenta o Estado como governo justo que se exerce sobre diversas famílias, sendo a família a verdadeira origem do Estado. Pela definição de Bodin, soberania é o supremo poder de expedir e derogar leis. Não existe Estado sem a soberania. Na exposição de Bodin, a soberania é o poder absoluto e perpétuo do Estado, oponível a particulares e a outros Estados. Por ser ilimitada e perpétua, a soberania coloca seu titular acima do Direito Interno, e do Direito Internacional.

O conceito de soberania pensado por Bodin sobreviveu ao fim do absolutismo monárquico, ao qual servia de supedâneo jurídico. A noção de soberania sobreviveu para ressurgir como soberania popular, incorporando-se ao ideário da Revolução Francesa, que fez a identificação entre Nação e Povo, e atribuiu a soberania à Nação. O art. 1º da Constituição Francesa de 1791 descreve a soberania: uma, indivisível, inalienável e imprescritível.

Adolfo destaca a definição de soberania enquanto poder supremo (*summa potestas*) ou autoridade ilimitada

O termo significa simplesmente poder supremo, já que, na escalada de poderes de qualquer sociedade organizada, vê-se que todo poder inferior é subordinado a um poder superior, o qual, por sua vez, se subordina a outro poder superior. No

ápice deve haver um poder que não tem sobre si nenhum outro – e esse poder supremo, *summa potestas*, é o poder soberano.

Em termos gerais e no sentido moderno, traduz-se em poder supremo no plano interno e em poder independente no plano internacional. O conceito está intrinsecamente relacionado ao conceito de Estado, pois soberania é o pressuposto fundamental do Estado e o poder de império, de dominação, que gera um corolário de direitos e obrigações. É o poder máximo do Estado, efetivando-se na organização política, social e jurídica de um Estado. (ADOLFO, p. 25).

A soberania também é vista como uma autoridade superior que não sofre limitações por nenhum outro poder. Outros autores enfatizam que a soberania é o grau supremo atingido pelo poder do Estado, não se reconhecendo outro poder superior a ele dentro do mesmo Estado, interna e externamente. Significa que a autoridade política mantém a lei e a ordem dentro das fronteiras de seu território, bem como a integridade das fronteiras frente ao cenário externo, em que os Estados em competição se reconhecem mutuamente com base no direito internacional. O detentor do poder necessita de uma justificação jurídico-política a alicerçar sua pretensão. Trata-se da teoria de um poder de fato, conectado com o poder jurídico para o exercício das funções, aproximando-nos da ideia ou concepção da soberania. Baracho relaciona a autoridade ao poder, que unifica a sociedade. Entende a soberania como dogma elaborado pela Ciência Jurídica para exprimir as formas assumidas pelo Estado (BARACHO, 2015, p. 74) e fundamentar juridicamente o poder.

Adolfo destaca que a soberania implica em capacidade decisória, tanto jurídica, como real, de maneira definitiva e eficaz, em todo conflito que altere a unidade da cooperação social-territorial, em caso necessário mesmo contra o direito positivo e, além disso, de impor a decisão a todos, não só aos membros do Estado, mas, em princípio, a todos os habitantes do território. (ADOLFO, 2001, p. 26/27). Baracho contrapõe que a Autoridade e Poder são inerentes à sociedade e situa a soberania no domínio do valor e da cultura que informam determinada sociedade (2015, p. 80). Baracho também destaca a contribuição de Carl Schmitt para o conceito de soberania enquanto “decisão”, resultante de uma resolução independente, livre, que não admite superioridade. Aceitando-se o entendimento “decisionista” de Carl Schmitt, a soberania é o poder de ordenar e comandar (BARACHO, 2015, p. 83).

Adolfo destaca que a origem etimológica da palavra soberania (do latim *super omnia* ou *superanus* ou *supremitas*) carrega em si a ideia de domínio dependente unicamente de Deus, significando o poder absoluto do Estado, acima de todos os outros poderes. O antecedente imediato foi o termo *superamus*, do latim medieval, que na linguagem comum designava qualquer funcionário investido de autoridade superior.

A noção teológica de soberania está ligada à noção do poder como dom de Deus, que vem acompanhada com a responsabilidade para a realização da lei de Deus. Para tanto, a obra de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino foi revisitada para justificar a origem divina do poder terreno. Santo Agostinho sustenta que nenhum homem possui autoridade sobre seu semelhante. Toda autoridade vem de Deus e foi concedida para realizar um ideal de Justiça. Sem a justiça, desaparece a razão de ser do Estado. São Tomás de Aquino entende o poder de punir e ordenar a sociedade, exercido exclusivamente pelo monarca, limitado apenas pelas leis e a justiça. Com a ausência de separação entre poder temporal e poder espiritual, o Papa se torna o paradigma do soberano, o soberano por excelência, uma vez que exerce o poder supremo, na condição de representante de Deus na Terra. Castro e Costa (2014, p. 507) sustentam que o poder assim exercido não encontra limites senão na lei natural e na vontade de Deus.

A questão da origem da soberania sofre uma mudança radical com os contratualistas como Thomas Hobbes. Estes entendem o direito soberano, não como uma contrapartida terrena à soberania divina, mas como um contrato entre as partes, para a manutenção da ordem. Hobbes

aponta para um consenso baseado no medo da morte, do perigo e da violência que impõe uma delegação de poderes ao Estado para restabelecer a harmonia. Os indivíduos concordam em transferir incondicionalmente os seus direitos ao Estado, uno e soberano. Nesse sentido, o Estado antecede o Direito, porque é o contrato social formador do Estado que cria o Direito. Baracho cita Duguit para ressaltar que as teorias democráticas colocam a origem do poder político na vontade da coletiva da sociedade, que se torna legítimo porque assentado na coletividade (BARACHO, 2015, p. 90)

Adolfo destaca, ainda, a contribuição de Montesquieu, que também adota o contratualismo na origem da soberania, mas não atribui soberania ao titular do poder, mas ao próprio Estado. A garantia da liberdade individual reside na tripartição de poderes, que evita a concentração do poder nas mãos de um único titular:

Também não haveria liberdade se o Poder de Julgar não estivesse separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor.

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares. (MONTESQUIEU, citado por Adolfo, 2001, p. 30/31)

Baracho argumenta que o absolutismo é incompatível com o contratualismo, pois este estabeleceria limites ao poder do soberano. Por último, Baracho destaca a contribuição dos juristas alemães para a formulação da teoria da soberania do Estado (2015, p.91), no fim do século XIX e começo do XX. Pela teoria alemã, o Estado é uno e indivisível, “em si” e “para si”, segundo a formulação hegeliana. É o Estado, titular da soberania, que congrega os elementos (nação, território e governo). Segundo Ihering, a submissão do Estado ao Direito é voluntária, fundamentada na regra da “autolimitação” (BARACHO, 2015, p. 93).

Adolfo, citando Dallari enfatiza a contribuição de Hans Kelsen, ao descrever o Estado como ordem reguladora do monopólio da força, por meio da qual se estabelecem sanções às condutas individuais. No ordenamento kelseniano o soberano:

seja uma ordem, comunidade, órgão, poder, dever ser considerado como o mais alto, o supremo, sobre o qual não pode haver uma autoridade mais alta que limite a função da entidade soberana. Um Estado é soberano se for considerado assim, ou seja, o ordenamento do Estado como o mais alto. Não é soberano ao partir de outra suposição. (ADOLFO, 2001, p. 31/32).

O Estado é soberano, na exposição de Kelsen, quando a ordem personificada no Estado é uma ordem suprema, cuja validade não é suscetível de fundamentação posterior (BARACHO, 2015, p. 102). Bluntschli conclui que o Estado é a encarnação e personificação do poder da nação, em sua majestade e força suprema, razão pela qual a soberania implica em (1) independência de todo outro Estado, (2) a dignidade pública suprema, a majestade nos termos da expressão romana, (3) plenitude do poder público, (4) o poder mais alto do Estado, (5) a unidade, condição necessária para todo bom organismo.

Castro e Costa dividem as teorias da soberania em dois grandes grupos: as teorias teocráticas e as democráticas, sem mencionarem a teoria alemã de soberania do Estado. A titularidade da soberania pouco altera as características já atribuídas por Jean Bodin à soberania: o poder de editar leis, declarar guerra ou negociar a paz, conceder graça aos condenados “por cima das sentenças e contra o rigor das leis”. Adolfo descreve os atributos da soberania: uma, indivisível, inalienável e imprescritível.

A soberania é tradicionalmente tida como una, indivisível, inalienável e imprescritível. Dallari desenvolve estas características. Uma, por se inadmissível em um mesmo Estado a coexistência de duas soberanias ou de mais de um poder superior no mesmo âmbito. É indivisível porque, além das razões que impõem sua unidade, é aplicável à universalidade dos fatos que ocorrem no Estado, não sendo crível a existência de várias distintas partes da mesma soberania. É inalienável, pois quem detém desaparece quando ficar sem ela, seja o povo, seja a nação ou o Estado. É imprescritível porque nunca seria efetivamente superior se tivesse prazo certo de duração, já que todo poder soberano aspira a existir permanentemente e só desaparece quando forçado por uma vontade superior. (ADOLFO, 2001, p. 38).

Hodiernamente, destacam os autores, já não mais se aceita a noção de soberania uma, indivisível, inalienável e imprescritível. Castro e Costa reconhecem um abrandamento desta noção, considerando o perigo real de práticas absolutistas e predatórias (CASTRO et COSTA, 2014, p. 507), ou ainda “como ferramentas para a perpetuação de técnicas governativas restritivas das liberdades dos cidadãos ou súditos de um Estado”.

Adolfo (2001, p. 40) cita a classificação das teorias da soberania formulada por Machado Paupério, segundo o qual existem cinco grandes teorias: a da soberania absoluta do Rei (amparada por Bodin), a Teoria da Soberania popular (originada dos escritos de Hobbes e Rousseau), a Teoria da Soberania Nacional, oriunda da Revolução Francesa, a Teoria da Soberania do Estado, segundo a qual a soberania é uma qualidade do poder do Estado.

Adolfo cita Dallari, na formulação da síntese das teorias da soberania:

Procedendo a uma síntese de todas as teorias formuladas, o que se verifica é que a noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder, pois mesmo quando concebida como o centro unificador de uma ordem está implícita a ideia de poder de unificação. O que parece que realmente diferencia as concepções é uma evolução do sentido eminentemente político para uma noção jurídica de soberania. Concebida em termos puramente políticos, a soberania expressava a plena eficácia do poder, sendo conceituada como o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências (DALLARI, citado por ADOLFO, 2001, p. 44/45).

Castro e Costa (2014, p. 508) assinalam a contribuição do decisionismo de Carl Schmitt na compreensão da soberania, descrevendo a ação estatal como “a ação destinada à própria sobrevivência, ação soberana e, precisamente por ser soberana, detentora da capacidade de se travestir de excepcionalidade”. Claramente soberano é o Estado personificado, levando à definição de que “soberano é aquele que decide”. Schmitt entende o poder soberano como a possibilidade de sobrepor-se à lei

Por derradeiro, Castro e Costa ressaltam a “falência natural” da soberania nacional, descrita como a incapacidade de alguns Estados em proverem o bem-estar, a segurança interna, a certeza jurídica, os direitos humanos ou mesmo a *accountability* de seus agentes (p. 510). Devido a essa falência, expressa a concordância com a tese de autores como Vattel e Krasner que defendem a responsabilidade da comunidade internacional na “soberania compartilhada”. As regras convencionais de soberania não permitem que os desafios colocados por “sociedades turbulentas” sejam equacionados. Segundo Krasner, existem três áreas prioritárias para uma soberania compartilhada: recursos naturais, justiça e economia.

#### 4. A DEMOCRACIA À BRASILEIRA

Da teoria clássica da soberania (uma, indivisível, inalienável e imprescritível), decorre a ilação de que a teoria da soberania das urnas não é democrática. O art.1º da Constituição Brasileira, a exemplo da Constituição da França de 1791, afirma que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. Assim sendo a vontade do povo, sempre deve ser respeitada, não cabendo aos políticos (representantes do povo) questionar o seu acerto, muito menos se opor a ela. É consequência lógica da teoria da soberania popular que o ocupante de cargo público eletivo renuncie quando perdeu a confiança de seus eleitores. Ao contrário, pela soberania das urnas, a vontade popular apenas deve ser respeitada quando externada em eleições. No interregno entre os pleitos, não resta ao povo outro direito senão lamentar o equívoco na escolha de seus governantes. O povo, como os escolares no ensino fundamental, aguarda pacientemente a permissão de falar, que só lhes será concedida quando oportuno aos mestres. Mais ainda, na soberania das urnas, o resultado das eleições outorga poderes absolutos aos políticos eleitos, independente da lisura do processo eleitoral, ou dos métodos utilizados para ganhar as disputas. A soberania das urnas é fundamentalmente antidemocrática, autoritária e paternalista.

Os juristas signatários do manifesto foram extremamente exitosos na escolha da expressão perfeita (“soberania das urnas”) para descrever a democracia à brasileira. Legitimam ideologicamente práticas autoritárias que permeiam a República Brasileira, a exemplo de Bossuet, que primeiro formulou a teoria da soberania para legitimar o absolutismo dos reis franceses. E ao contrário de Hobbes ou Rousseau, por exemplo, assentaram as bases de uma soberania popular, então inexistente. O manifesto insiste no valor do voto, e apenas no voto (nunca da vontade popular), como valor maior, fonte única de legitimação do Estado. Ao mesmo tempo, aferra-se à defesa da *Summa Potestas*, da intangibilidade do soberano, cujo afastamento seria a ruína das garantias democráticas. Não se manifestou qualquer preocupação análoga com o desgaste das instituições quando da cassação do ex-líder do governo no senado (senador Delcídio Amaral), ou do Presidente da Câmara, ambos legalmente eleitos pelos mesmíssimos cidadãos que escolheram a Presidente afastada da República. É apenas o Chefe de Estado da União, enquanto personificação da *Summa Potestas*, que tudo pode. É o soberano por excelência. Seu afastamento põe em risco a ordem cósmica, como nos primórdios do direito divino dos reis.

Se a soberania é atributo das urnas, entende-se que a vontade popular apenas deve ser respeitada em ano eleitoral, e assim mesmo por um único dia. Uma vez empossado, o político não mais representa o povo, não está obrigado a prestar-lhe contas ou ater-se aos compromissos de campanha. A “urna”, e não mais o povo torna-se soberana, titular de poderes absolutos e autoridade incontestável, ilimitada, acima da lei e da própria Constituição Federal.

Ao contrário do brocardo francês clássico “*noblesse oblige*”, na política brasileira, ao poder nunca corresponde uma responsabilidade, ou simplesmente o compromisso de honrar os termos do mandato que lhe foram concedidos. Quanto mais elevado o cargo, aliás, mais próximo ao ideal de soberano absoluto, mais preocupado com a própria glória ou majestade do que com o bem comum. Prefeitos mudam o traçado das ruas respectivas cidades, ao livre sabor de seus caprichos. Removem linhas de ônibus do centro, para substituí-los por veículos leves sobre trilhos, ou faixas para ciclistas. Os engarrafamentos e demais transtornos causados aos cidadãos não importam. Previsivelmente, a então Presidente da República comprou aviões caças suecos em plena recessão, apesar de faltarem recursos para até para pagar o 13º salário dos aposentados, abastecer os carros oficiais, ou repor material de expediente nas repartições públicas. A exemplo de Luís XIV que revogou o Edito de Nantes com uma frase singela: “*car tel est mon plaisir*” (BARACHO, 2015, p. 115), os detentores do poder fazem o que lhes proporciona prazer.

Afinal, no Brasil os poderosos de maneira geral (e não apenas os soberanos) costumemente não prestam contas. O moderno soberano brasileiro decide e não admite contestações. Personalidades tão diferentes como a ex-Presidente da República Dilma Rousseff (antiga militante da resistência armada à Ditadura) e o ex-Presidente da Câmara Eduardo Cunha (experiente profissional da política) reagiram com idênticos argumentos aos índices de rejeição



popular: foram eleitos e o resultado da eleição deve ser respeitado. Concordam que o voto cobre com o manto da legitimidade todos os atos do soberano. Inclusive a corrupção, o abuso de poder e a irresponsabilidade fiscal. Caio Márcio de Brito Ávila, ao analisar as vantagens e desvantagens da inserção do instituto do *recall* no ordenamento brasileiro, constatou que “a liberdade dos representantes no Brasil, tornou-se sinônimo de impunidade e irresponsabilidade”(AVILA, 2009, p. 18).

O escândalo do Mensalão, deflagrado em 2005, não alterou minimamente o panorama eleitoral. O então Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, declarou-se ferido pela “traição”, e continuou a governar normalmente, inclusive garantindo a sucessão ao seu partido. O julgamento final foi televisionado no formato espetáculo, porém acompanhado com crescente tédio pela população. A manchete “eles sabiam” noticiando o conhecimento pelo alto escalão das propinas na Petrobrás, foi estampada a uma semana do segundo turno das eleições presidenciais, igualmente se mostrou irrelevante para o resultado das eleições. Como as tarifas públicas estavam congeladas, assim como o preço dos combustíveis, o povo reagiu com indiferença. Caio Márcio de Brito Ávila atribui essa indiferença à ausência de mecanismos de controle popular e expressa a esperança de que existindo maior controle dos eleitos (i.e. o *recall*), haveria a consequente diminuição dos casos de corrupção (AVILA, 2009, p. 19). É certo, porém, que tanto a noção de que os representantes prestem contas dos atos praticados é estranha à nossa cultura política, e o Direito reflete essa noção.

A teoria da soberania das urnas rompe com qualquer noção de democracia representativa. Não prevê limitação ao poder adquirido pelas urnas, ou qualquer compromisso (presente em qualquer instrumento de mandato) de fielmente representar o eleitor. O voto assemelha-se a um ritual de sacração, como a coroação dos reis franceses na Catedral de Reims. Por meio desse ritual, os governantes assumem o poder absoluto, que os coloca acima da lei, do bem comum, da igualdade ou da justiça. Não existe contrato entre “representantes” e “representados”, apenas o poder ilimitado dos novos soberanos republicanos. O povo fica obrigado a respeitar o resultado das eleições. Os governantes não ficam obrigados a respeitar os compromissos assumidos na campanha eleitoral. Os governados devem sofrer as consequências de um governante incompetente ou desonesto como flagelos divinos sobre o povo pecador. A única diferença é que o pecado agora cometido é o de votar mal, em candidatos indignos de confiança. Culpado é o povo que “não sabe votar”, e não aqueles que mentiram e iludiram seus eleitores. Por conseguinte, os “pecadores” atuais devem suportar até o fim o mandato como uma penitência.

É inimaginável no Brasil pensar no *impeachment* proposto contra o então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, pelo adultério com uma estagiária e pela ninharia de mentir em rede nacional ao povo americano. A renúncia do político que perdeu a confiança do eleitorado simplesmente não ocorre a ninguém. Governar com índices de rejeição popular que beiram os 90% é normal, corriqueiro. Independente da filiação partidária ou história pessoal. Assim foi com o deputado Eduardo Cunha na câmara e com a Presidente Dilma Rousseff. A indignação desta última com as suspeitas de corrupção, aliás, sempre foi sincera e profunda, expressão da crença na sacralidade do voto. Faz parte da grandeza do soberano, de sua majestade e glória resistir a pressões, inclusive as populares, e nunca se afastar do destino glorioso que traçou para si mesmo. Os questionamentos populares são sempre inoportunos, abusivos.

É forçoso concluir que a “soberania das urnas” não é democrática, porque não admite qualquer limitação ou contestação ao governante. Está mais próxima das teorias da soberania do Estado, em que o governante incorpora os elementos da nação, povo e território e sempre decide com autonomia, e liberdade. Ao contrário do absolutismo, de inspiração teocrática, que subordinava o soberano ao julgamento divino, o soberano “ungido” pelas urnas exerce um poder realmente absoluto e incondicionado, sem qualquer compromisso com a justiça ou o bem comum.

Assim como o *impeachment*, a própria noção de democracia é estranha às nossas tradições e cultura.

## 5. PARA ONDE VAMOS?

O manifesto dos juristas ressalva a importância de salvaguardar as instituições, apesar de nas entrelinhas insinuar a desaprovação da política econômica do governo. Sustenta que “independente de posição político-partidária ou até mesmo de concordância com as políticas do atual governo”, “a tentativa de retirar a Presidente da República de seu cargo sem quaisquer elementos jurídicos para tal é um desrespeito inegável a ordem vigente e a soberania das urnas”.

Inicialmente, ressalto que os signatários não defenderam a inocência da acusada quanto às acusações de crime de responsabilidade fiscal, como seria de se esperar. A conclusão lógica é que estão menos preocupados com a situação da Presidente (atualmente afastada) do que com a estabilidade das instituições. É corolário da “soberania das urnas” que os únicos “elementos jurídicos” para o afastamento de um presidente seriam a usurpação do poder, a posse de um presidente não eleito pelo povo. Para tanto, a inocência ou culpa do chefe do Executivo é irrelevante.

Os juristas signatários do manifesto evidentemente assumem o risco da concentração do poder nas mãos de uma pessoa. Temem, entretanto, o enfraquecimento da democracia, o descrédito das instituições, e um efeito dominó. Exigir simultaneamente lisura nas contas de campanha, probidade e competência tornaria o término de qualquer mandato presidencial ou estadual extremamente incerto, considerando a qualidade de nossos políticos. E o descrédito das instituições causados por uma carreira de *impeachments* de governadores, prefeitos, *ect* poderia pavimentar o caminho para nova ditadura.

Os juristas, inconscientemente, agem de acordo com a máxima atribuída a Maquiavel: os fins justificam os meios. Defendem a democracia (ainda que imperfeita) por todos os meios. Reconhecem tacitamente os desacertos da política econômica, mais ainda assim acreditam que o *impeachment* seria um retrocesso institucional. Decerto muitos deles engrossaram as fileiras dos “caras pintadas” que exigiram o *impeachment* do então Presidente Collor de Mello em 1992, e passaram de incendiários a bombeiros. Se antes defendiam a moralização da política, agora ponderam os riscos para a estabilidade institucional de afastar outro presidente em tão curto espaço de tempo. O filósofo Hegel certamente aprovaria essa escolha pragmática. Segundo Cassirer, Hegel sonhou ser o Maquiavel de sua época e defendeu entusiasticamente a entrega do destino do país a um líder forte e carismático como um mal menor comparado com a fragmentação política de seu país:

Num período de infortúnio, quando a Itália precipitava na ruína e era teatro de guerras levadas a cabo por príncipes estrangeiros, quando ela oferecia os meios para essas guerras e era, ao mesmo tempo, a presa das batalhas, quando alemães, espanhóis, franceses e suíços a destroçavam e governos estrangeiros decidiam o destino dessa nação – no profundo sentimento da sua miséria geral, do ódio da desordem e cegueira, um político italiano concebeu com fria circunspeção a concepção necessária para libertar a Itália, unindo-a num só Estado. É sumamente desarrazoado tratar o desenvolvimento de uma ideia que se formou pela observação das condições da Itália como um sumário desinteressado de princípios políticos e morais, adequado a todas as condições e, por conseguinte, para nenhuma condição específica. Devemos ler *O Príncipe* tomando em consideração a história dos séculos que precederam Maquiavel e a história contemporânea da Itália, e então esse livro não só é justificado, mas aparecerá como uma concepção verdadeira e magnífica de um verdadeiro gênio político dotado de um espírito elevado e nobre (HEGEL, citado por CASSIRER, p. 152).

Se Maquiavel, considerado o protótipo do oportunista, estivesse na Praça dos Três Poderes, teria escolhido a estabilidade, ou uma verdadeira república, nos moldes romanos?

Cassirer (2003, p. 150) adverte que se maquiavelismo significa engano e hipocrisia, “Maquiavel não era maquiavélico... Para ele, a melhor palavra era sempre a mais ousada”. Cassirer sustenta, ainda, que nos Discursos, Maquiavel fala como um decidido republicano (2003, p. 176), e defende o povo da acusação de inconstância, desprezando os *gentiluomini* que vivem na opulência e na ociosidade.

Mesmo n’**O Príncipe**, normalmente considerado uma apologia da força e da astúcia, Maquiavel recomenda expressamente conquistar a estima do povo, como o meio mais seguro para a manutenção do principado. Buscar o apoio dos grandes senhores é demasiado arriscado, porque eles podem tomar o poder para si mesmos. O povo, segundo Maquiavel, pede bem pouco de seus príncipes, apenas que lhe respeitem os usos e costumes e não cobrem impostos demasiados. Cassirer sustenta que a obra mais conhecida de Maquiavel foi um livro técnico, ensinando os meios de conquista e manutenção do poder. Ao contrário de Hegel, que apreciava a ordem acima de tudo, e apoiava entusiasticamente qualquer tirano capaz de mantê-la, Maquiavel não concordaria com a máxima que lhe é atribuída. E certamente não se contentaria com uma democracia pela metade, que apenas garante as eleições e os direitos individuais de liberdade.

Cassirer em seu último livro: **O Mito do Estado** descreveu a ascensão do totalitarismo como a erosão da noção racional de Estado forjada na idade moderna. Segundo Cassirer, os mitos são representações de mundo que restabelecem o sentido dos acontecimentos, não a partir da racionalidade, mas a partir de emoções. O mito é um elemento primitivo, uma sistematização da realidade com uma lógica própria, oposta à racionalidade. Ao reduzir o Estado a um mito, Cassirer trata basicamente da decadência das instituições democráticas. Em tempos de crise social, a liberdade torna-se um fardo para o homem comum:

Nessas ocasiões o indivíduo começa a sentir uma profunda desconfiança nos seus próprios poderes. A liberdade não é inata ao homem. Para possuí-la, temos que criá-la. Se o homem seguisse seus instintos naturais, não lutaria pela liberdade, escolheria antes a dependência. É muito mais fácil depender dos outros do que pensar, julgar e decidir por nós mesmos. Isso explica o fato de que tanto na vida particular como na vida política a liberdade é tantas vezes considerada mais um encargo do que um privilégio. Sob condições extremamente difíceis o homem tenta libertar-se deste encargo. Os novos partidos políticos prometem, pelo menos, uma fuga ao dilema. Suprimem e destroem o próprio sentido da liberdade; mas, em compensação, libertam o homem de qualquer responsabilidade pessoal. (CASSIRER, p. 332/333).

O regresso a recursos míticos não se deu por formas primitivas de sortilégio e de adivinhação, mas pela força da imaginação. O novo político, segundo Cassirer, é um adivinho ou profeta que faz “as promessas mais improváveis e até as que são impossíveis; o milênio é prenunciado vezes e mais vezes” (CASSIRER, p. 334). Parte dessas profecias do milênio é a noção de destino “inevitável, inexorável e irrevogável” (CASSIRER, p. 335). O fatalismo é inerente ao pensamento mítico. Nos poemas homéricos, ressalta Cassirer, os próprios deuses se submetiam ao Fado (Moira) que era independente de Zeus.

Não há como discordar das conclusões de Cassirer, mormente considerando que escrevia durante a barbárie perpetrada por um tirano eleito constitucionalmente na Alemanha. A legitimidade pelo voto não garante a *accountability* dos governantes. Esvaziando-se o voto de qualquer outro significado que não o de sagração de pequenos tiranos, o povo perde a confiança nas instituições e se entrega ao primeiro líder carismático que o liberte do fardo da escolha.

Segundo Cassirer (2003, p. 322), os dirigentes de Weimar fizeram o possível para resolver seus problemas por transações diplomáticas e medidas legislativas, mas seus esforços

foram em vão. “Em tempos de inflação e desemprego, todo o sistema social e econômico da Alemanha viu-se ameaçado de um colapso completo... Era esse o solo natural pra o desenvolvimento dos mitos políticos”. Por último, Cassirer arremata com a explicação de um merceeiro alemão sobre o regime nazista: “antes ... tínhamos de nos preocupar com eleições, partidos, votos. Tínhamos responsabilidades. Mas agora tudo isso acabou. Agora somos livres”.(CASSIRER, 2003, p. 333).

O *impeachment* é a febre da jovem democracia brasileira. O sintoma de que o país não suporta mais o custo do desperdício de uma política conduzida de forma amadorística. Weber descreveu a corrupção nos Estados Unidos do início do século XX de forma bastante próxima à realidade brasileira. Chamou-o “sistema de despojos”, “a entrega de cargos federais aos partidários do candidato vitorioso”(1979, p. 130), no qual os partidos são apenas “organizações de caçadores de empregos, elaborando suas plataformas que variam de acordo com as possibilidades de conseguir votos”. O líder é um negociante, o “empresário capitalista político que, por conta própria e correndo seu risco, fornece votos”. Uma vez conseguidos os votos, os cargos são livremente distribuídos a partidários sem outra qualificação além da lealdade ao líder partidário. Esse artigo de Weber foi originalmente uma palestra proferida em 1918 na Universidade de Munique.

Weber entendeu a necessidade urgente de uma reforma do sistema americano:

Na América, o sistema de despojos, apoiado desse modo, foi tecnicamente possível porque a cultura americana, com sua juventude, pode tolerar o controle puramente diletante. Com 300.000 ou 400.000 desses homens de partido sem outra qualificação a seu crédito além do fato de terem prestado bons serviços ao seu partido, esse estado de coisas não poderia existir, é claro, sem males enormes. Uma corrupção e um desperdício que não encontram paralelo só poderiam ser tolerados por um país com oportunidades econômicas ainda ilimitadas (WEBER, 1979, p. 131).

Por essa razão, Weber defendia a política não mais como negócio, mas como uma vocação, um chamado a exercer uma missão, temperado com senso de proporções e responsabilidade pelas suas ações. Isso é incompatível com uma “soberania das urnas”. Weber propõe basicamente uma democracia mais participativa, com maior controle sobre a atividade política:

A política é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira. Tal esforço exige, a um tempo paixão e senso de proporções. É perfeitamente exato dizer – e toda a experiência histórica o confirma – que não se teria jamais atingido o possível, se não houvesse tentado o impossível. (WEBER, 1979, p. 153).

## CONCLUSÃO

O manifesto dos juristas entende o *impeachment* como um risco para a estabilidade das instituições, e propõe uma solução ousada: o reconhecimento de uma soberania das urnas, em lugar da soberania popular. Pela teoria da soberania das urnas, o governante eleito torna-se virtualmente inatingível, independente de seus méritos ou deméritos. Nas entrelinhas do manifesto, assinado em agosto de 2015, percebe-se que seus signatários desaprovam a política econômica da Presidente Dilma Rousseff, e não se pronunciam sobre os alegados crimes de responsabilidade, mas temem que a alternativa seja a instabilidade política e o retorno da ditadura. Pelo manifesto, conclui-se que fins justificam os meios, ou seja, tudo é válido para viabilizar a continuidade da normalidade democrática.

O *impeachment*, contudo, não é o problema, é o sintoma. Sintoma de que o desperdício e a corrupção se tornaram dispendiosas para a sociedade brasileira e uma reforma política séria se faz urgente. O descrédito das instituições decorre da falta de resposta dos governantes aos

questionamentos da sociedade, da ausência de responsabilidade pelos erros cometidos. O descrédito atinge os políticos profissionais de maneira geral. Nesse contexto, a legitimação pela legalidade não assegura a continuidade da democracia. Ao contrário, a sensação de impotência dos governados com a situação política constitui solo fértil para a ascensão de demagogos e ditadores. Se estivesse na Praça dos Três Poderes, Maquiavel não aconselharia escolher a ordem, em lugar do aperfeiçoamento da democracia. A máxima de que os fins justificam os meios, normalmente atribuída a ele, não se coaduna com sua admiração pela antiguidade clássica e a república romana. A defesa da ordem a qualquer custo seria a escolha de Hegel, grande advogado da unificação alemã. Nas palavras de Weber, “não se teria jamais atingido o possível, se não houvesse tentado o impossível”. Não podemos construir uma democracia mais forte e representativa se não aceitarmos o desafio de transcender nossa herança de paternalismo e autoritarismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva, *Globalização e estado contemporâneo*, São Paulo, Memória Jurídica, 2001.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito, *Recall - a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*, dissertação, São Paulo, 2009, disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/pt-br.php>>, acesso em 18/01/2017.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira, Teoria geral da soberania. *Direito e Política, Ensaios Selecionados*, Florianópolis, Conpedi, 2015.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>, acesso em 29/03/2016.

CASSIRER, Ernst, *O Mito do Estado*, São Paulo, Codex, 2003.

CASTRO, Flávia Rodrigues et COSTA, Frederico Carlos de Sá, Segurança Humana e o novo conceito de soberania, *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 20, n. 2, Jul/Dez 2014.

DAMATTA, Roberto, *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*, São Paulo, Rocco, 1997.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, *Fenomenologia do espírito*, Petrópolis, Vozes, 2014.

LEVEBVRE, Georges, *O grande medo de 1789, os camponeses e a Revolução Francesa*, Rio de Janeiro, Campus, 1979.

MAQUIAVEL, Nicolau, *O Príncipe*, São Paulo, Círculo do Livro, 1983.

WEBER, Max, *Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar editores, 1979.