

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO**

PEDRO DA SILVA MOREIRA

**REFLEXÕES SOBRE A AUTORIDADE NA REALIDADE
POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO**

*Uma análise sobre a importância do conceito de autoridade para a organização
política do Estado*

PORTO ALEGRE

2008

PEDRO DA SILVA MOREIRA
Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/CNPq

**REFLEXÕES SOBRE A AUTORIDADE NA REALIDADE
POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO**

*Uma análise sobre a importância do conceito de autoridade para a organização
política do Estado*

**Monografia estruturada para participação no V
Concurso Brasiliense de Monografias Jurídicas,
promovido pelo Instituto Brasiliense de Direito
Público.**

Orientador: Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior

PORTO ALEGRE

2008

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. SUBSTRATO HISTÓRICO DA AUTORIDADE	02
1.1 Origem da autoridade	02
1.2 Senado romano: a distinção entre <i>auctoritas</i> e <i>potestas</i>	04
2. SUBSTRATO FILOSÓFICO DA AUTORIDADE	06
2.1 O conceito de autoridade	06
2.2 A instância de autoridade no arranjo institucional do Estado	08
2.3 A autoridade nos níveis de poder: a capacidade para elaboração racional das decisões políticas	10
3. SUBSTRATO CONSTITUCIONAL: A REALIDADE DA AUTORIDADE NO BRASIL	11
3.1 A fusão entre Estado, Governo e Administração e a dissolução da autoridade	11
3.2 Duas décadas de Constituição: precisamos de reforma político-institucional?	14

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

A abordagem sobre a organização político-institucional do Estado, sua pertinência e implicações, deve integrar as reflexões acerca da ordem constitucional, em duas décadas de vigência. Rediscutir a estrutura do Estado brasileiro, sobretudo no âmbito do sistema de governo e da divisão de poderes, representa um exercício necessário para a compreensão das relações institucionais entre política e direito. A questão mostra-se ainda mais relevante quando se identifica que, de certa maneira, faz parte do ideário brasileiro a noção de que a política é algo fatalmente marcado pela corrupção e pela irresponsabilidade. O sistema político, por definição dependente de legitimidade, acaba instável e carente de autoridade.

É justamente nesse sentido que o presente estudo se fundamenta. Partindo da premissa de que as instituições atuam sobre comportamentos – em um processo circular¹ no qual instituições fracas conduzem à fragilidade sócio-econômica e à corrupção de valores; e estes, por sua vez, retornam ao nível institucional – pretende-se compreender a importância política da autoridade (*auctoritas*) na organização estatal. De acordo com a lição de Eros Roberto Grau, “*a legitimidade do exercício do poder deflui da autoridade, entendida esta como produto do racional relacionamento entre os comandos emitidos pelos que detêm o poder e o consenso do grupo social*”². Essa é a concepção de autoridade entendida como capacidade para elaboração racional – autoridade epistemológica - capaz de legitimar as decisões políticas, jurídicas, administrativas em âmbito estrito. Há também a autoridade como instância institucional – autoridade deontológica – representativa do consenso, perpetuadora da unidade política e, por isso, essencial para a estabilidade das instituições democráticas.

A idéia aqui é justamente entender o significado da *auctoritas*, analisando sua situação em relação à organização do Estado brasileiro, sobretudo no que se refere às peculiaridades relacionais entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Dessa maneira, criam-se mecanismos para refletir se a organização institucional regida pela Constituição brasileira contribui para a existência robusta da autoridade política e da legitimidade dos comandos de poder.

¹ O professor de Direito Constitucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Cezar Saldanha Souza Junior, expôs esse processo em palestra proferida no mês setembro de 2007, na cidade de Porto Alegre, como parte do Congresso Sul-Brasileiro de Constitucionalistas.

² GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 87-8.

1. SUBSTRATO HISTÓRICO DA AUTORIDADE

1.1 Origem da autoridade

A autoridade tem origem em Roma porque foi nessa civilização que o conceito de autoridade começou a ser entendido na esfera política. A palavra *auctoritas* tem raiz na palavra *augere*, que significa “aumentar”; e o que os romanos sempre buscavam aumentar era a fundação da cidade. A cidade romana era constituída para durar, para ser eterna.

Importante destacar que em Roma a tradição antecede a organização institucional. O arranjo institucional é ainda mais legítimo, pois procura a preservação da tradição, do passado – aspectos sagrados na Cidade romana. Em Roma, cada família é um Estado organizado – com seu culto próprio, sua justiça, suas leis, seu chefe e sua propriedade. Assim, o governo da Cidade é criado para preservar a instituição da família e, sobretudo, o culto doméstico que guiava a vida dos cidadãos romanos. A religião doméstica, baseada no culto aos antepassados, é o fundamento da família e do Estado em Roma. Pode-se entender, pois, que tradição, autoridade e religião formam a tríade de sustentação da sociedade política romana. Fustel de Coulanges afirma, então, que “*toda a construção social e jurídica da cidade antiga acha-se fundamentada numa crença religiosa*”³.

O princípio mais importante do direito doméstico era a perpetuação da família⁴; e nesse princípio se sustentava a incontestável *auctoritas* do chefe de família (*pater familias*). Note-se que é a *auctoritas* do chefe de família a fomentadora da obediência e da continuidade da família, pois o chefe (sacerdote e herdeiro dos antepassados), entre outras funções, tem de cuidar do culto aos deuses (a sagrada religião doméstica) e preservar a ordem familiar. Evidente que quando o *pater familias* decide, como chefe político da família, ele está exercendo um poder. O que interessa para nosso estudo, no entanto, é a compreensão de que esse poder (*potestas*) sempre se assenta na *auctoritas*; ou seja, não existindo a autoridade, o poder seria um conjunto de ordens vazio e sem fundamento, tendente a não produzir obediência alguma.

³ COULANGES, FUSTEL DE. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Edameris, 1966.p.19.

⁴ Ibidem. p. 80. “É necessário imaginar essas famílias na época em que as crenças ainda não haviam sido alteradas (...). A maior desgraça que sua piedade tem a temer é a extinção da estirpe, porque então sua religião desapareceria da terra (...). O grande interesse da vida humana é continuar a descendência para continuar o culto (...). Em virtude dessas opiniões, o celibato devia ser ao mesmo tempo impiedade grave e desgraça”.

Feitas as devidas considerações sobre a autoridade na esfera pré-política, cabe analisá-la brevemente na Cidade de Roma. Toda essa construção pré-política é transferida para a Cidade, constituída inicialmente para preservar a propriedade privada (requisito fundamental para o exercício da religião doméstica) e os costumes soberanos das famílias. A Cidade vai surgindo na medida em que religiões se unificam ou se assemelham. Com o tempo, a divindade de uma família termina adquirindo prestígio perante outras, mostrando-se poderosa, já que é responsável pela prosperidade da família de origem. Mais pessoas, portanto, desejam adotar a religião mais próspera; é por esse caminho que a Cidade começa a surgir, com alguma unidade, mas com profunda pluralidade⁵. A Cidade pode ser considerada uma Confederação, formada por famílias, cúrias e tribos, que possuem o culto como vínculo de associação. É nesse âmbito que tradição e religião constituem o fundamento de autoridade da organização institucional da Cidade. Por essa razão, a fundação da Cidade é um momento que não se pode esquecer, pois além de ser um momento sagrado, marca o vínculo de unidade entre o cidadão e o fundador. Fustel de Coulanges, ao tratar do ato sagrado de fundação da Cidade, relata: “(...) *O homem não podia mudar-se sem levar consigo a terra e seus ancestrais (...). Rômulo, nesse mesmo lugar, levantou um altar, e acendeu o fogo. Este foi o fogo sagrado da nova cidade. Ao redor desse fogo devia erguer-se a cidade, como a casa se eleva ao redor do lar doméstico*”⁶. Por essa descrição do ritual de fundação da cidade, é possível imaginar o valor que os romanos conferiam à fundação da unidade política onde viviam. Como já dito, *auctoritas* tem raiz em *augere*, que significa “aumentar”. A *auctoritas* da Cidade romana, portanto, deveria buscar o “aumento” do prestígio da fundação. A *auctoritas* romana é importantíssima, pois é responsável pela permanência e pela perpetuação da Cidade⁷; envolve tudo o que de mais sagrado e significativo existe em Roma, constituindo um conceito político baseado na unidade e no consenso. Os detentores da *potestas*, nesse sentido, devem “aumentar” as suas decisões políticas recorrendo aos detentores da *auctoritas*. Ora, a população romana acredita na *auctoritas* (que representa a essência da Cidade em sua constituição

⁵ ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2006.p. 79. “*Refiro-me à premissa da qual o argumento de Sócrates procede, ‘a máxima unidade de uma cidade é o maior de seus bens’.* Mas não é evidente que, atingindo um tal grau de unidade, a Cidade desaparece? Pois a Cidade é por natureza uma pluralidade(...). A Cidade não se compõe apenas de grande número de homens, mas sim de tipos diferentes de homens; os elementos que a compõem não são iguais”.

⁶ COULANGES, FUSTEL DE. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Edameris, 1966.p. 188-189.

⁷ CÍCERO, Marcus Tullius. *Republica*. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1987.p. 101. “*Sem nossas instituições antigas, sem nossas tradições veneradas, sem nossos singulares heróis, teria sido impossível aos mais ilustres cidadãos fundar e manter, durante tão longo tempo, o império de nossa República*”.

política); assim, decisões políticas advindas da *potestas*, ao se munirem de *auctoritas*, constituem-se legitimadas por toda a crença na fundação da cidade e toda a crença nos antepassados, essência da sociedade romana. É pela existência robusta da *auctoritas* que Finley⁸ afirma ser a Cidade romana caracterizada “*por uma contínua aceitação de suas instituições políticas e dos homens e classes que as faziam funcionar*”.

1.2 Senado romano: a distinção entre *auctoritas* e *potestas*

“*La estabilidad de las instituciones y de la política romana, que llega a extremos sorprendentes tratándose de una República, se basaba en el poder y respecto del Senado*”⁹. Assim o historiador Leo Bloch começa sua análise acerca do Senado romano. O Senado representava a continuidade das instituições políticas romanas. Era a instância de autoridade romana; e, por isso, identifica-se a distinção fundamental – organizada e expressa institucionalmente – entre *auctoritas* e *potestas*. A autoridade encontrava-se no Senado, representante da unidade política em Roma. Se a Cidade era constituída para ser eterna, tinha o Senado a função de contribuir para essa perpetuação, conferindo autoridade às decisões políticas. O poder residia no povo, nas assembleias populares e nas demais instâncias de exercício do poder político. Cada decisão proferida em âmbito político ganhava legitimidade com a aprovação senatorial; e esse é um aspecto decisivo para a estabilidade política da Cidade romana. O Senado, por possuir a autoridade, também era sagrado, submetendo-se os senadores a cultos e sacrifícios antes de qualquer sessão senatorial.

O Senado inicia na República como Conselho consultivo. Ainda que não fosse obrigatório seguir os conselhos dos senadores, a responsabilidade dos magistrados¹⁰ crescia absurdamente quando estes se opunham ao conselho proveniente do Senado. Note-se que o Senado, pelo seu caráter estável, acaba tornando-se – no decorrer da República – órgão de governo. No entanto, por um longo tempo, há a conservação simplesmente de sua *auctoritas*, sem o uso da *potestas* concernente ao povo e a seus representantes. Uma das funções mais brilhantes exercidas pelos senadores era a representação na política exterior, com responsabilidade pela declaração de guerras e

⁸ FINLEY, M.I. *A Política no mundo antigo*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1983.p. 37.

⁹ BLOCH, Dr. Leo. *Instituciones Romanas*. Madrid: Labor S.A, 1942, 2.ed. p. 64.

¹⁰ “*Os magistrados romanos detinham, durante a República, o poder executivo. Competia-lhes cuidar de todos os interesses da República (...). Eram côsules, pretores, edis, questores*”. GIORDANI, Mario Curtis. *História de Roma*. Petrópolis: Vozes, 1997, 12.ed. p. 89.

pela adesão a tratados internacionais¹¹. Tratando-se de política interna, a regra geral era a aprovação do Senado. Dependendo da matéria tratada, os senadores poderiam anular uma lei que não fora colocada em análise nas sessões senatoriais. Outra prerrogativa senatorial era a declaração, em caso de perigo iminente, de estado de exceção. Analisando essas funções do Senado, fica latente a semelhança com as funções de chefia de Estado na modernidade, detentores de *auctoritas* e responsáveis pela preservação da unidade nacional e pela continuidade institucional.

Enquanto o Senado romano representou unicamente a continuidade institucional, tendo poderes bastante limitados, misturando-se muito pouco às magistraturas e às assembleias do povo, conseguiu manter-se intocado, estável e com uma credibilidade significativa perante a população romana. No final da República, mas sobretudo no início do Império, o Senado já não goza mais de tanta credibilidade, já não é uma instituição incontestável. Durante o Império, a centralização do poder e da autoridade nas mãos do imperador é cada vez maior, retirando do Senado a força da *auctoritas* que possuía. Dessa maneira, o Senado acaba misturando-se ao governo ordinário, perdendo o fundamento de autoridade e representação da unidade que detinha anteriormente. A ausência de *auctoritas* leva o Senado a uma desmoralização constante, pois os senadores vitalícios – já com privilégios menos numerosos – buscam reforçar seus próprios privilégios.¹²

Apesar de todos esses problemas, “*a instituição, entretanto, subsiste porque encarna a continuidade do Estado e porque legitima o poder imperial*”¹³. Importante observar que o Senado desmoraliza-se, corrompe-se e perde legitimidade quando se mistura ao poder, quando é colocado no nível de *potestas*. O Senado romano foi criado para representar a continuidade do Estado, para ser a instância de *auctoritas* da comunidade política romana. A partir do momento em que ele se funde com as instâncias de exercício político ordinário, dilui-se decisivamente a autoridade senatorial.

¹¹ BLOCH, Dr. Leo. *Instituciones Romanas*. Madrid: Labor S.A, 1942, 2.ed. p. 71. “*Los tratados estaban sujetos a la adhesión de las centurias, pero el Senado se encargaba de estibular las condiciones (...). Al contacto con el Oriente las relaciones diplomáticas se desarrollaran sobremanera, recibiendo y enviándose gran número de embajadores*”.

¹² ENGEL, Jean-Marie. PALANQUE, Jean-Rémy. *O Império Romano*. São Paulo: Atlas, 1978.p. 31. “*O Senado saiu bastante castigado das guerras civis: encarnava o partido dos vencidos e tinha sido desacreditado pela ingerência de membros indignos. Augusto tinha restabelecido a sua preeminência social e tinha-o associado ao poder, subordinando-o à sua autoridade. (...). O Senado procurava ainda proteger-se recusando as responsabilidades e rebaixando-se à cortesanice e ao epicurismo de baixo jaez que lhe servia ao mesmo tempo de compensação e de escusa*”.

¹³ *Ibidem*. p. 32.

Como consequência, ocorre a perda de legitimidade, emergindo com intensidade a corrupção e a imoralidade.

Auctoritas e *potestas* constituem um par de conceitos que merecem distinção rigorosa, mas comumente formam um arcabouço difícil de separar. Não há problema na união entre esses dois conceitos, pois a *potestas* sempre necessita da *auctoritas* para ser legítima. O que não pode ocorrer é a mistura (a fusão), pois *potestas* não substitui *auctoritas* e *auctoritas* jamais descerá ao nível da *potestas*.

2. SUBSTRATO FILOSÓFICO DA AUTORIDADE

2.1 O Conceito de autoridade

A primeira afirmação que se pode fazer acerca da autoridade é que ela se funda em uma relação. Para J.M. Bochénski, “*el empleo de la palabra autoridad comporta siempre un significado relativo – fundamentalmente designa una relación*. Há, no entendimento desse autor, duas espécies de relações de autoridade: uma epistemológica e outra deontológica. A primeira relaciona-se ao saber, à capacidade de elaboração racional para um assunto específico, ou à capacidade de exercício racional de uma função qualquer. Nesse caso, a relação é de aceitação da autoridade, mediante justificação racional ou argumentativa. A segunda espécie de autoridade, aquela que Bochénski denomina deontológica, relaciona-se à emissão de uma ordem pelo portador da autoridade e à consequente obediência pelo sujeito dessa autoridade. Essa espécie é facilmente verificada no direito, na construção de um ordenamento jurídico que requer, por definição, obediência de toda a comunidade política sujeita a ele. Há relação direta com a política, mais precisamente com o órgão de poder responsável pela elaboração das leis. O Poder Legislativo deve possuir autoridade deontológica suficiente para que as leis que elabora e aprova possuam força normativa perante a população que, neste caso, figura como sujeito de autoridade. Ao se referir à autoridade deontológica, Bochénski afirma que “*el sujeto cree que el cumplimiento de todas las órdenes, que le han sido impartidas de forma categórica por el portador y que pertenecen al ámbito de este, son una condición indispensable para lograr un objetivo*”¹⁴. O objetivo que

¹⁴ BOCHÉNSKI, J.M. *¿QUÉ ES AUTORIDAD?* Barcelona: Herder, 1979.p. 95. Bochénski analisa o exemplo dos impostos, ilustrando que os indivíduos pagam impostos porque acreditam que não há outro

conduz o indivíduo ao cumprimento das leis do Estado é o seu interesse na preservação da convivência em sociedade¹⁵.

A classificação de Bochénski interessa para o estudo da autoridade nas instituições políticas, pois tanto a autoridade epistemológica quanto a autoridade deontológica têm relação direta com o processo decisório da política. Note-se que a emissão de uma comunicação baseada na capacidade de elaboração racional é fundamento para a legitimação das decisões emitidas em esferas de poder como o órgão legislativo e a administração pública, sem falar na evidente ligação com as motivações e fundamentações no âmbito judiciário. Já a autoridade deontológica pode ser entendida como uma relação hierárquica de obediência, também fundamental para o exercício da política e do direito; além de essencial para a compreensão das funções de representação do Estado, fundadas no consenso e na unidade da nação.

Depois de procurar compreender um conceito afirmativo de autoridade, ou seja, o que a autoridade é, torna-se importante entender o que a autoridade não significa, não representa. Essa é a contribuição mais decisiva de Hannah Arendt, quando afirma: *“visto que a autoridade sempre exige obediência, ela é comumente confundida com alguma forma de poder ou violência. Contudo, a autoridade exclui a utilização de meios externos de coerção; onde a força é usada, a autoridade em si fracassou”*¹⁶. Assim, autoridade não se confunde com poder, tampouco com violência. Ela se baseia em uma relação legítima de hierarquia, na qual ocorre uma obediência natural, reconhecida tanto pelo sujeito como pelo portador da autoridade. Os governos ditatoriais não são baseados na autoridade, pois utilizam a força como instrumento de imposição das “regras do jogo”; dessa maneira, não há consenso, nem obediência baseada na aceitação originária e pacífica da autoridade.

É interessante observar que a autoridade tratada neste trabalho é a que está presente na política, na esfera pública. Na modernidade, há certa dificuldade em identificar a autoridade em instâncias políticas e não pré-políticas. Até se costuma

modo de viver em uma sociedade política na qual exista um Estado. Mesmo aqueles que sonham com os impostos não são, necessariamente, contra a existência deles.

¹⁵ “A intenção principal da lei humana é procurar a amizade dos homens entre si”. São Tomás de Aquino. Apud. COMPARATO, Fábio Konder. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p.146.

¹⁶ ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1972, p. 129. Na mesma seqüência, a autora desenvolve um entendimento de que “a autoridade é incompatível com a persuasão, a qual pressupõe igualdade e opera mediante um processo de argumentação”. Parece claro que Hannah Arendt está se referindo a uma instância de autoridade baseada na hierarquia, na qual deve haver obediência – por uma relação originária, legitimada apenas pela hierarquia – e não persuasão.

perceber a existência de autoridade na família (embora até na família a autoridade esteja em profunda crise), mas dificilmente se trata desse conceito na esfera pública.

2.2 A instância de autoridade no arranjo institucional do Estado

Claude Lefort, abordando a face interna da soberania do Estado, entende que é conveniente refletir sobre “*quais são as suas características, ou seja, qual é a fonte de autoridade política, se ela é ou não limitada, qual é a extensão de suas prerrogativas e de sua competência*”¹⁷.

A idéia da instância de autoridade no arranjo institucional objetiva a preservação da unidade nacional, restando clara a existência de uma esfera que legitima, por meio de sua autoridade, as decisões provenientes dos diversos poderes. Essas decisões, por isso, assentam-se na própria *auctoritas* do Estado. Note-se que essa *auctoritas*, destituída de *potestas*, deve possuir limites claros a sua atuação. Se a intenção é criar uma instância que represente a permanência da nação, essa mesma instância não pode usurpar poderes daqueles que representam as vontades populares no processo decisório político. Em outras palavras, a *auctoritas* de um Chefe de Estado (representante da nação) deixa de ser *auctoritas* quando se funde à *potestas* do Chefe de Governo, por exemplo. A dúvida sobre os limites do poder de um Chefe de Estado não se esclarece na simples afirmação teórica de que ele não representa o poder, mas sim a autoridade. Essa é, nesse contexto, a razão de legitimação do Chefe de Estado, que deve, pois, encontrar-se categoricamente limitado por uma Constituição – que naturalmente deve conter outra instância na organização institucional que seja responsável pela sua guarda. A limitação constitucional é fundamental em qualquer arranjo político democrático, no sentido de limitar a soberania estatal e definir também as fronteiras da soberania popular¹⁸.

¹⁷ LEFORT, Claude. *Nação e soberania*. In: NOVAES, Adauto (org). *A Crise do Estado Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.p.75.

¹⁸ “*Encerrando a soberania do povo em seus justos limites, você não tem mais nada a temer; você tira o despotismo, seja o dos indivíduos, seja o das assembleias, a sanção aparente que ele crê extrair de um assentimento que ele mesmo ordena, pois você prova que esse assentimento, ainda que seja real, não tem o poder de sancionar o que quer que seja. O povo não tem o direito de castigar um só inocente, nem de tratar como culpado um só acusado, sem provas legais. Logo, ele não pode delegar tal direito a ninguém. O povo não tem o direito de atentar contra a liberdade de opinião, contra a liberdade religiosa, contra as salvaguardas judiciárias, contra as formas protetoras. Nenhum déspota, nenhuma assembleia podem portanto exercer um direito assim, dizendo que o povo se revestiu dele. Todo despotismo é portanto ilegal; nada pode sancioná-lo, nem mesmo a vontade popular que ele alega. Porque ele se arroga, em nome da soberania do povo, um poder que não está compreendido nessa soberania, e não constitui apenas o deslocamento irregular do poder que existe, mas a criação de um poder que não deve existir*”. CONSTANT, Benjamin. *Escritos de Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.p.17.

Essa distinção entre *auctoritas* e *potestas* na organização e divisão dos poderes em um Estado Constitucional foi bem desenvolvida por Benjamin Constant. Esse autor influenciou a construção das teorias justificadoras da autoridade e da necessidade dos modernos Chefes de Estado, além da criação da figura do Poder Moderador¹⁹ na Constituição do Império brasileiro em 1824 e na Constituição Portuguesa de 1826. Constant elabora a teoria do “poder neutro”, fazendo uma distinção clara entre a autoridade responsável (presente no governo, nos ministros) e autoridade investida na inviolabilidade (presente no Chefe de Estado)²⁰. A instância de *auctoritas* seria inviolável e representativa da continuidade do Estado e da nação; já a autoridade do Chefe de Governo funda-se na justificação da autoridade do Chefe de Estado, mas segue independente para o exercício do poder, com clara responsabilidade perante os interesses do Estado. Para Benjamin Constant, o poder do Chefe de Estado “*é um poder neutro; o dos ministros é um poder ativo (...). O verdadeiro interesse desse poder neutro não é de forma alguma que um dos poderes derrube o outro, mas que todos se apoiem, se entendam e ajam em colaboração*”²¹. A posição do Chefe de Estado, nesse caso, é neutra, reguladora, defensora e preservadora. No entendimento do filósofo Carl Schmitt, o Chefe de Estado representa “*a continuidade e a permanência da unidade estatal e de seu funcionamento uniforme, transcendendo as competências a ele atribuídas, e que, por motivos da continuidade, da reputação moral e da confiança geral, tem que ter um tipo especial de autoridade, a qual faz parte da vida de cada Estado*”²².

Hannah Arendt²³ cria um modelo genérico de organização institucional fundada na autoridade. Esse modelo teria a forma de pirâmide, na qual estariam distribuídos alguns níveis de instâncias institucionais. Todos os níveis da pirâmide possuiriam algum poder e alguma autoridade. No entanto, a autoridade presente em níveis de *potestas* constitui um tipo específico de autoridade – que será explorado no próximo item deste trabalho. Interessa aqui abordar a autoridade presente no topo da pirâmide. Não há

¹⁹ Constituição brasileira de 25 de março de 1824, artigo 98: “*O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos demais Poderes Políticos*”. Constituição portuguesa de 29 de abril de 1826, artigo 71: “*O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e compete privativamente ao Rei, etc.*”.

²⁰ CONSTANT, Benjamim. *Escritos de Política*. Op.cit. p. 18.

²¹ *Ibidem*.p.19.

²² SCHMITT, Carl. *O Guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 199.

²³ ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. Op.cit. p. 135.

consenso de que essa autoridade somente pode ser representada por um Chefe de Estado. A própria Hannah Arendt entenderá, por vezes, que essa instância de autoridade pode ser ocupada por um Tribunal Constitucional. Carl Schmitt, como já exposto, defende a existência primordial do Chefe de Estado. Em relação à análise da pirâmide, interessante notar a presença da hierarquia e da autoridade. A admissão da hierarquia nas esferas de poder permite a aceitação da distinção e da desigualdade no âmbito político. A distinção desses níveis é fundamental para a justificação da democracia. Há exercício de poder em cada nível da pirâmide, mas admite-se a existência de uma autoridade que é fundamento para todo o exercício do poder e que, por essa razão, legitima os atos decisórios. Essa *auctoritas* está representada no cume da pirâmide por uma instância munida da representação nacional, que “aumenta” o poder emanado de cada nível, legitimando o processo político instrumental do regime democrático. Esse modelo ilustra bem a distinção fundamental entre *auctoritas* e *potestas*.

2.3 A autoridade nos níveis de poder: a capacidade para elaboração racional das decisões políticas

Desta vez, não cabe apenas entender a função da instância de *auctoritas* presente no topo da pirâmide, mas compreender a importância da existência de autoridade em cada nível de poder. Carl Friedrich contribui imensamente para o entendimento dessa espécie de autoridade – com prevalência de caráter epistemológico – ao definir sua função: “a função da autoridade é relacionar leis e outros tipos de comandos com realidades mais amplas, com valores e crenças que transcendem o julgamento específico envolvido numa situação concreta”²⁴. Em outras palavras, a autoridade é um acréscimo de razão ao exercício concreto do poder. A capacidade para elaboração racional é o significado mais preciso da autoridade epistemológica. A autoridade confere, nesse sentido, racionalidade ao poder, sustentando-o, controlando-o e o justificando.

Retornando ao enfoque na pirâmide dos níveis de poder – expressão de um modelo político fundado na autoridade – cabe verificar como a autoridade se manifesta em cada esfera de poder. O Poder Legislativo e a Administração pública (principais instâncias de exercício de poder) somente possuem *auctoritas* se cumprem sua função

²⁴ FRIEDRICH, Carl. *Tradição e Autoridade em Ciência Política*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1974. p. 63.

de acordo com a essência concernente a ela. As leis elaboradas pelos legisladores somente serão legítimas e incidirão obediência se contiverem um aspecto racional em seu conteúdo e em sua comunicação. Aqui, faz-se necessário atentar para o nível da política, repleto de dissensos, pois ali justamente reside o espaço democrático mais evidente – a representação das opiniões e tendências políticas. Para que o resultado das deliberações não seja meramente ato volitivo dotado exclusivamente de *potestas*, os parlamentares devem exercer sua função de acordo com os princípios explicitados na Constituição, desenvolvendo-a com lisura, moralidade, cautela e responsabilidade. A tradição da unidade política pode permitir a legitimidade do ato político por meio da *auctoritas* do Chefe de Estado (caso das monarquias européias, por exemplo); em outro sentido, pode admitir a legitimação por aceitação do Tribunal Constitucional (como é o caso da Suprema Corte dos EUA).

Ora, se essas decisões são emitidas de maneira arbitrária, provenientes de um debate político desqualificado, permeado por jogos de interesses, onde está a *auctoritas* epistemológica da esfera política? Parece claro que a *potestas* exercida, nesse caso, carece da legitimação e do acréscimo que somente a *auctoritas* pode conceder. Nesse aspecto, mais uma vez Carl Friedrich escreve com brilhantismo: “*Só quando os governantes possuem autoridade, no sentido aqui definido como capacidade para elaboração racional, é que podem alcançar a legitimidade no sentido de seu Governo ser visto e aceito como justo e legítimo pelos governados*”²⁵.

3. SUBSTRATO CONSTITUCIONAL: A REALIDADE DA AUTORIDADE NO BRASIL

3.1 A fusão entre Estado, Governo e Administração e a dissolução da autoridade

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, em seu artigo 76, o seguinte: “*O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado*”. Adota-se, nesse sentido, o sistema presidencialista de governo, no qual não há distinção entre a chefia de governo e a chefia de Estado. Há a cumulação das funções de Estado e funções de governo na figura de uma só pessoa, pertencente a um partido político – o Presidente da República. A Constituição também prevê a

²⁵ Ibidem. p. 99.

separação de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), contudo isso não significa a introdução da autoridade no modelo institucional. Há autoridade política em um arranjo institucional que cumula Estado, Governo e Administração na figura de uma mesma pessoa?

Depende. A cumulação dessas funções está presente em sistemas presidencialistas, o que não quer dizer que todo sistema presidencialista carecerá necessariamente de autoridade política. Nos EUA, por exemplo, o regime é presidencialista, mas nesse país há uma federação de fato²⁶, constituída de “baixo para cima”, a partir da autonomia dos Estados. O respeito ao princípio da subsidiariedade garante a limitação do poder presidencial. Além disso, os EUA possuem uma Constituição dotada de plena *auctoritas*. A instância de autoridade, portanto, não precisa se encontrar exclusivamente na figura do Chefe de Estado. Nos EUA essa instância é muito bem representada pela Suprema Corte. Dessa maneira, é complicado comparar o sistema presidencialista brasileiro com o sistema presidencialista estadunidense, pois são constituídos sobre sociedades completamente diversas, com peculiaridades políticas extremamente relevantes. Outro exemplo de presidencialismo particular, diferenciado, é o presidencialismo francês²⁷. Dada a diversidade entre os sistemas de governo, percebe-se que é muito difícil adotar “o presidencialismo” ou “o parlamentarismo”. O presidencialismo brasileiro, por exemplo, admite o instituto da Medida Provisória²⁸, incomum nas Repúblicas presidencialistas. A construção de um arranjo institucional deve ser racional, respeitadas as peculiaridades sócio-econômicas de cada país, desde que – para a preservação da democracia – haja separação dos poderes, com enfoque na existência da autoridade para legitimar o poder.

²⁶ “O regime presidencial dos Estados Unidos, segundo a idéia de seus criadores, devia achar um contrapeso no sistema federal (...). O regime presidencial da América Latina contribui para o enfraquecimento do sistema federal (...). Nos Estados Unidos há certos elementos particulares de estabilidade política, entre os quais convém mencionar em primeiro lugar esta força conservadora que é a *Common Law*”. GUETZÉVITCH. In: MEDEIROS, Borges. *O Poder Moderador na República Presidencial*. Caxias do Sul: EDUCS, 2002. p. 109.

²⁷ Sobre o presidencialismo francês, ver: GICQUEL, Jean. *Presidencialismo à francesa*. Disponível em: <http://www.france.org.br/abr/label/label21/dossier/presi2.html>. Último acesso: 27/05/2008.

²⁸ “No apagar das luzes da Assembléia Nacional Constituinte (...), como não havia mais tempo para clara definição de nosso sistema de governo, este acabou não sendo nem presidencialista, nem parlamentarista, nem sequer uma razoável combinação dos dois regimes (...). Por causa dessa estranha figura jurídica (a MP), o processo legislativo sofreu inesperada inflexão, passando o presidente da República a ter praticamente o predomínio, quando não o monopólio, da iniciativa dos projetos de lei fundamentais”. REALE, Miguel. *Lições da Praxe Política*. Artigo publicado no jornal Estado de São Paulo em 18-09-1999. In: MEDEIROS, Borges. *O Poder Moderador na República Presidencial*. Prefácio de Vitor José Faccioni.

Retomando, então, a pergunta: há autoridade decorrente do arranjo institucional brasileiro? Não. Com um modelo que cumula, na figura do Presidente da República, as funções de Estado, Governo e Administração, sem os devidos freios e contrapesos, ocorre a dissolução completa da *auctoritas*. Fábio Konder Comparato atenta para a necessária distinção entre Estado, Governo e Administração quando afirma que “*sem essa distinção básica, é impossível compreender o princípio democrático*”²⁹. Nas palavras do grande idealizador do poder neutro, Benjamin Constant, “*(...) se você confundir esses poderes (Estado e Governo), duas grandes questões se tornam insolúveis: uma, a destituição do poder executivo propriamente dito; a outra, a responsabilidade*”.³⁰

A confusão entre Estado e Governo causa um problema sério: o Estado (unidade política) perde a sua capacidade para representar a unidade nacional, para ser a instância de autoridade. Quando o chefe de Estado e o chefe de Governo são a mesma pessoa, surge uma dificuldade imensa em separar essas funções, em estabelecer, inclusive, a distinção essencial entre Estado e Governo para o entendimento do regime democrático. Outros países cumulam essas funções, mas detêm outros mecanismos peculiares para atenuá-las. O Brasil não. O Brasil apenas acentua essa fusão, com uma Constituição dotada de deficiente força normativa³¹ e um federalismo centralizador.

Há, não raro, a perda da autoridade sobre o poder de legislar, pois há deficiente racionalidade (débil autoridade epistemológica) no processo decisório da política brasileira. As questões de interesse político sempre dependerão da composição (ou não) de uma maioria parlamentar. Essa dependência enseja promiscuidades entre o Executivo e o Legislativo, resultando em conseqüências danosas para a administração, corroendo sua autoridade. Sobre esse tema, cabe transcrever o pensamento de Carl Friedrich – deveras atual quando se pensa em instituições políticas brasileiras: “*A legitimidade dos partidos e de sua liderança é proporcionada pela ordem constitucional da qual eles são uma parte; mas o funcionalismo público politicamente neutro aumenta essa legitimidade em virtude tanto de sua ação quanto de sua capacidade para elaboração racional da posição adotada pela liderança, já que tal funcionalismo público possui uma autoridade que reside na sua competência técnica e administrativa*”³².

²⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 638.

³⁰ Op.cit. p. 22 e 25.

³¹ HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federativa da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

³² FRIEDRICH, Carl. *Tradição e autoridade em ciência política*. Op. cit.p. 99-100.

3.2 Duas décadas de Constituição: precisamos de reforma político-institucional?

Há quem sustente que o Brasil não precisa de reformas institucionais. Essa idéia tem base na concepção de que as instituições não atuam sobre comportamentos, não alteram a realidade sócio-econômica. Não interessa, nesse sentido, se o sistema de governo é presidencialista ou parlamentarista, se o sistema eleitoral é proporcional ou majoritário – nenhuma alteração no arranjo institucional alteraria a realidade política do país. Nas palavras do respeitado professor de ciência política, André Marengo “*o diagnóstico mais fácil – e, por isto, mais tentador e recorrente – para explicar a dimensão do fenômeno consiste em interpretá-lo como produto de uma crise institucional. Impressiona a popularidade dos vaticínios que atribuem às instituições políticas nacionais, o eterno papel de ‘usual suspect’ pelas mazelas da corrupção*”³³. Na seqüência de sua argumentação, André Marengo sustenta de maneira consistente a relação entre corrupção e desenvolvimento econômico, concluindo (com base em pesquisas) que os países que possuem graus elevados de corrupção são países pobres; o contrário acontecendo com países desenvolvidos. Na mesma linha de pensamento, Fernando Limongi³⁴ afirma que o Brasil não tem problemas de governabilidade, visto que – comprovadamente – o Presidente tem sucesso nas suas iniciativas frente ao Congresso Nacional.

Há, a partir do exemplo desses dois cientistas políticos, a desconsideração do conceito de autoridade e de legitimidade no mundo político. A governabilidade tratada por estes autores é apenas formal, não se discutindo se existe algum preço para a sua obtenção. No Brasil, constrói-se um governo a qualquer custo. O Presidente – ao mesmo tempo Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração – somente consegue governar concedendo, no mínimo, cargos administrativos³⁵; o que é de certo modo natural nas democracias modernas. No entanto, o arcabouço institucional das democracias mais prósperas preconiza, de alguma maneira, a autoridade política, por meio de mecanismos organizacionais que ensejem responsabilidade e, como consequência, legitimidade.

³³ MARENCO, André. *Para discutir corrupção sem cair no horário eleitoral gratuito*.

³⁴ LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Disponível em: www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_democracia_no_brasil.pdf. Último acesso: 29/06/2008.

³⁵ O caso que mais denuncia o “preço da governabilidade” foi o chamado “mensalão”.

CONCLUSÃO

Apesar da completa divergência substancial entre modernos e antigos, há muito o que depreender da experiência política romana. No âmbito da autoridade, interessante compreender a importância da existência de uma instância que legitime, por sua *auctoritas* (baseada na tradição), os atos do poder. O nível das decisões políticas é marcado por rupturas, pela vitória da maioria sobre a minoria. A legitimação pela *auctoritas* obriga o entendimento de que a vitória da maioria é circunstancial e não arbitrária, pois acrescida pelo “aumento” propiciado pela autoridade. A *auctoritas* foi instrumento de perpetuação da Cidade romana e de conseqüente aceitação de suas instituições. Está, pois, estreitamente relacionada à estabilidade e à permanência.

A pergunta que se faz comumente é um tanto equivocada: como separar os poderes da maneira mais harmônica possível, de modo que eles funcionem adequadamente e se regulem entre si? O questionamento mais correto seria outro, com um acréscimo essencial: como instituir autoridade no arranjo político-institucional brasileiro? As instâncias de exercício do poder precisam da *auctoritas* para que se tornem legítimas, pois é a autoridade que confere (por meio de toda a sua carga de racionalidade) legitimidade ao poder. Quando se pensa na constituição de um arranjo institucional, deve-se refletir acerca de como é possível instituir autoridade ao Estado, de modo a conferir durabilidade, permanência e estabilidade às instituições políticas. Ambas as espécies de autoridade – deontológica e epistemológica – influenciam a organização do modelo político e, conseqüentemente, contribuem para um ambiente político racional e duradouro. A *auctoritas* é a própria razão de justificação do poder.

Para finalizar o presente trabalho, vale citar, mais uma vez, Hannah Arendt, em seu estudo sobre o significado da autoridade na política: “*Viver em uma esfera política sem autoridade e sem a consciência concomitante de que a fonte de autoridade transcende o poder e os que o detêm – ou seja, a distinção essencial entre autoridade e poder –, significa ser confrontado de novo, sem a confiança religiosa em um começo sagrado e sem a proteção de padrões de conduta tradicionais e portanto auto-evidentes – ou seja, sem religião e tradição – , com os problemas elementares da convivência humana*”³⁶.

³⁶ Op.cit. p. 187.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, HANNAH. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- _____. *Crises da republica*. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- AYDOS, Eduardo Dutra. *Democracia plebiscitária : utopia e simulacro da reforma política no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1995.
- BLOCH, Dr. Leo. *Instituciones Romanas*. 2ªed. Madrid: Labor S.A, 1942.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BOCHÉNSKI, J.M. *¿Qué es autoridad?* Barcelona: Herder, 1979.
- CARCOPINO, Jerome. *Roma no apogeu do império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CÍCERO, Marcus Tullius. *Da República*. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1987.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- CONSTANT, Benjamin. *Escritos de Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- COULANGES, FUSTEL DE. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Edameris, 1966.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.
- ENGEL, Jean-Marie. PALANQUE, Jean-Rémy. *O Império Romano*. São Paulo: Atlas, 1978.
- FINLEY, M.I. *A Política no mundo antigo*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1983.
- FRIEDRICH, Carl. *Tradição e Autoridade em Ciência Política*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1974.
- _____. *La autoridad*. Mexico,D.F.: Roble, 1969.
- GIORDANI, Mario Curtis. *História de Roma*. 12ªed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federativa da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.
- HOMO, Léon. *Las instituciones politicas romanas : de la ciudad al estado*. 2. edición Mexico: Union Tipografica Editorial Hispano Americana, 1958.
- LEBRUN, Gerard. *O que é poder*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- LEFORT, Claude. *Nação e soberania*. In: NOVAES, Adauto (org). *A Crise do Estado Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

- LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Disponível em: www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_democracia_no_brasil.pdf. Último acesso: 29/06/2008.
- MARENCO, André. *Para discutir corrupção sem cair no horário eleitoral gratuito*. Artigo de circulação interna na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MEDEIROS, Borges de. *O Poder Moderador na República Presidencial*. Caxias do Sul: EDUCS, 2002.
- PRELOT, Marcel. *As doutrinas políticas*. Lisboa: Presença, 1973-1974. 4 v.
- ROSTOVTZEFF, Michael. *História de Roma*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- SCHMITT, Carl. *O Guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *O Tribunal Constitucional como Poder: uma nova teoria da divisão dos poderes*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.
- _____. *Consenso e tipos de Estado no Ocidente*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.
- VEYNE, Paul. *A sociedade romana*. Lisboa: Edições 70, 1993.