

## PODER, POLÍTICA E DIREITOS HUMANOS

**Margarida Cantarelli**

Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPE

**Resumo.** Quando falamos em Direitos Humanos poderíamos tomar vários pontos de partida, mas elas expõem ao mundo um sentido inovador e profundamente revolucionário da condição humana e da natureza do Poder Político. Com relação a este último, a meu sentir, trata-se da primeira grande conquista das Declarações oitocentistas, quando reconhecem o povo como o detentor originário do Poder Político. A compreensão dessas relações é o objeto deste artigo.

**Palavras-chave.** Direitos Humanos. Poder. Estado. Política.

**Abstract.** When we talk about human rights could take several starting points, but they expose to the world an innovative and profoundly revolutionary sense of the human condition and the nature of political power. With regard to the latter, in my experience, this is the first great achievement of nineteenth-century declarations, when the people recognize as the original holder of political power. Understanding these relationships is the subject of this article..

**Keywords.** Human Rights. Power. State. Policy.

O grande jurista Karl Loewenstein, na sua obra traduzida para o espanhol, *Teoría de la Constitución*, inicia o primeiro capítulo “*sobre la anatomía del proceso del Poder Político*”, pondo como subtítulo *La enigmática tríada*. Diz ele:

*Los tres incentivos fundamentales que dominan la vida del hombre en la sociedad y rigen la totalidad de las relaciones humanas son: el amor, la fe y el poder; de una manera misteriosa, están unidos y entrelazados. Sabemos que el poder de la fe mueve montañas, y que el poder del amor es el vencedor en todas las batallas; pero no es menos propio del hombre el amor al poder y la fe en el poder. La historia muestra cómo el amor y la fe han contribuido a la felicidad del hombre, y cómo el poder a su miseria.*<sup>1</sup>

A bem da verdade, nem sempre o amor ou a fé levam à felicidade humana ou o poder necessariamente à sua miséria. O uso ou o abuso de cada um desses

---

<sup>1</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1979. p. 23.

sentimentos ou forças dará o grau positivo ou negativo dos seus efeitos.

Mas o que podemos constatar ao longo de toda a história da humanidade é a mística do **Poder**. Por um naco de poder, mata-se, destrói-se, desconhecem-se irmãos, brutalizam-se as pessoas, tornam-nas irreconhecíveis. A mística do **Poder** — especialmente do **amor ao poder**, consubstanciado em dois vetores: na **ambição pelo poder** e no **apego ao poder** — têm levado os seus detentores (governantes ou quem os exerça) a extrapolar os seus limites legais e legítimos, conduzindo a verdadeiros desastres, nos quais as grandes vítimas são sempre os indefesos, os impotentes ou os oprimidos. Isto quer no plano interno dos Estados, como num âmbito mais amplo da sociedade internacional.

Mas o que é o **Poder**? Loewenstein diz que *“cualquier definición ontológica está abocada al fracaso, ya que la capacidad de percepción humana está confinada al resultado externo”*. Trata-se de um dos fenômenos mais difundidos na vida social; pode-se dizer que praticamente não existe uma relação social na qual não esteja presente, de alguma forma, a influência de

um indivíduo ou de um grupo sobre outro indivíduo ou outro grupo.

Assim, a partir das mais repetidas, conhecidas e óbvias noções de **Poder**, têmo-lo como “*a capacidade de impor a vontade própria numa relação social*”.<sup>2</sup> Ou, de maneira similar, como se exprimiu Norberto Bobbio, entendendo “*Poder como a capacidade de um sujeito influir, condicionar e determinar o comportamento de outro indivíduo*”.<sup>3</sup>

A tipologia clássica, transmitida ao longo dos séculos, é a mesma que se encontra em *A Política*, de Aristóteles, que distingue três formas típicas de poder, fundando-se no grupo ao qual se aplicam: o poder do pai sobre os filhos, do senhor sobre os escravos e do governante sobre os governados. “*São vários os critérios adotados para se distinguirem essas três formas de poder; o próprio Aristóteles assume o critério das pessoas para as quais se*

---

<sup>2</sup> PINTO Ferreira, Luis. *Teoria Geral do Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1957. v. I. p. 266.

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto. *Norberto Bobbio: o filósofo e a política*. Antologia, A Política. Rio de Janeiro: Contraponto, abril de 2003. p. 137.

*exerce o poder: o paternal em proveito dos filhos; o patronal para vantagem do senhor, o político em atenção de ambas as partes, que é o chamado ‘bem comum’.*<sup>4</sup>

Na realidade, embora todas as manifestações de poder sejam importantes para as partes envolvidas — tais como pais e filhos; patrões e empregados —, o campo em que o Poder ganha o seu papel crucial é o da política porque diz respeito não a um grupo, mas a todos.

*“Emprega-se o termo ‘política’, normalmente, para designar a esfera das ações que têm relação direta ou indireta com a conquista e o exercício do poder último (supremo ou soberano) sobre uma comunidade de indivíduos em um território”.*<sup>5</sup> Assim, o vínculo entre governantes e governados no qual se dissolve a relação política principal é uma relação típica de poder. Tanto é vivo este tema desde a Antigüidade, apresentando-se sob diversas formas, que do grego *crátos* (força, potência) e *arquia* (autoridade) nascem, com as devidas

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 137/8.

<sup>5</sup> Ibid., p. 137.

combinações, os nomes das **formas de governos** ainda hoje usadas: democracia, aristocracia, oligarquia, e as palavras que foram usadas para designar **formas de poder político**: fisiocracia, burocracia, poliarquia, etc.

O Poder Político tem sido pesquisado, analisado ao longo da História, por diversos autores. Contudo, neste momento, não poderia deixar de me referir à análise, hoje clássica, do **Poder** que fez Max Weber. Para este, as relações de mando e obediência que se encontram na política tendem a se basear não apenas em fundamentos materiais ou em mero hábito de obediência dos súditos, mas também no fundamento da legitimidade. Do Poder legítimo, extrai-se o conceito de autoridade. Weber especificou três tipos de poder: **o legal, o tradicional e o carismático**. O **Poder Legal** é característico da sociedade moderna, funda-se sobre a crença na legitimidade do ordenamento jurídico que define a função e os limites do detentor do poder. A fonte do poder é a lei, à qual ficam sujeitos não apenas aqueles que prestam obediência, mas também aquele que manda. *“O aparelho administrativo do Poder é a burocracia, com sua estrutura hierárquica de superiores e de subordinados, na qual as ordens são dadas por funcionários dotados de*

*competência específica*.<sup>6</sup> Refere-se, ainda, Weber, ao **Poder Tradicional**, que se baseia na crença do caráter sacro, do “desde sempre”, e a fonte é, portanto, a tradição que impõe vínculos aos próprios conteúdos das ordens que o senhor repassa aos súditos. Por fim, o **Poder Carismático**, que está fundado na dedicação afetiva à pessoa do chefe, à força heróica, ao valor exemplar ou ao poder do espírito e da palavra. A fonte do poder se vincula ao que é novo, que não existia, e quem comanda é verdadeiramente um líder (o profeta, o herói guerreiro ou um grande demagogo). O aparelho administrativo é escolhido com base no carisma, na dedicação pessoal, não se podendo falar numa burocracia estruturada previamente nem num corpo com funções específicas.

O poder, portanto, é um dos elementos essenciais em todos os setores do estudo da política, desde a análise das burocracias, ou, mais genericamente, das organizações, visto que é a sua fluidez por entre os seus diversos setores que dá vida às mesmas. Nas relações internacionais, é um instrumento privilegiado de

---

<sup>6</sup> WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB, 1999. 2 volumes. / BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 2. ed. Brasília: UnB, 1999. verbete Poder, Mario Stopino, p. 940.

interpretação, sem cuja análise torna-se impossível compreender o funcionamento, o equilíbrio ou o desequilíbrio do sistema internacional. É também imprescindível na apreciação das relações políticas nacionais e locais, consubstanciando-se num verdadeiro e grande mosaico, plural e multiforme da sociedade em todos os tempos.

*Foi Joseph Schumpeter quem disse, certa vez, que grande parte das fantasias do espírito e das criações do intelecto desaparecem no espaço que varia de uma sobremesa a uma geração. [Todavia, algumas dessas fantasias são fadadas ao sempre.] E têm sido grandes os esforços no sentido de reaproximar a Ciência Política da Teoria Jurídica, por intermédio de enfoques mais abrangentes, dotadas de metodologia própria, em condições de fornecer ao teórico os instrumentos de uma análise mais rica do próprio fenômeno jurídico-político.<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup> FARIA, José Eduardo. *Legalidade e Legitimidade*. Brasília: UnB, 1979. p. 13.



Por essa via se terá, talvez, uma abordagem que permita a síntese do que aqui se está buscando.

Sendo o tema proposto **Poder, Política e Cultura**, entendo que o seu fecho deve conduzir à busca da **efetividade**. Ou seja, chegarmos ao “**como**” o Poder Político se autodotaria de mecanismos de absorção da cultura, em seus vários aspectos ou manifestações, como forma de sua própria legitimação. O ideal seria que estivesse insito na própria composição do Poder Político, através das respectivas **Constituições** nacionais, porém não há uma homogeneidade na sociedade de Estados em que vivemos. Existem grandes diferenças nas variáveis que fazem a composição do poder político e um evidente e longo caminho ainda a percorrer, tanto no âmbito interno de cada Estado nacional quanto na própria sociedade internacional, agravando-se pelas incógnitas do porvir.

O mundo vive um momento de transformações marcantes. Não só o desenvolvimento tecnológico que encurtou o tempo e o espaço, chegando neste muitas vezes até a eliminá-lo, como no mundo virtual. Novos meios de comunicações e informações nos levam a

desafios inimaginados. Por isso, mas não só por isso, tais transformações avançam na estrutura da sociedade de Estados, atingem a sua institucionalização ou marcham para a sua desinstitucionalização.

A vida ou a morte do Estado nacional, o surgimento de um super-Estado ou qualquer que seja uma possível nova forma de organização político-jurídica da sociedade internacional não elimina alguns dos elementos essenciais ao tradicional Estado nacional, pois são inerentes à própria sociedade e suas relações básicas. Se o território pode ser transformado (por anexação, fusão, etc.), a **População** — isto é, as pessoas com toda a sua carga de história e de cultura — e o **Poder** (desde o nível mais local até à **soberania**), como a relação governante *versus* governados, permanecerão sempre. Então, as questões que se põem são: de que forma? Como compatibilizar o Poder Político instituído ou a instituir-se com a salvaguarda para o povo dos seus marcos culturais? Onde ficam as fronteiras da cultura? *Macdonaldizar-se* o mundo seria um **genocídio cultural** de tamanha gravidade quanto os demais crimes praticados contra a humanidade.

A solução buscada para esses desafios, quer na realidade vigente, quer para um futuro ainda não claramente delineado, só a vejo através do Direito. Reconhecemos que a composição do Poder Político no sentido da legitimidade vem sendo gradativa — com avanços e retrocessos, nesta ou naquela parte do mundo — ao longo dos últimos séculos. Mas só estará suficientemente embasado se consolidado pelo Direito. Será a norma jurídica, o caminho da efetividade da cultura na essência do poder, quer ao enunciar os seus princípios quer a garanti-los e, até mesmo, a punir as violações sofridas. As **Cartas Constitucionais** são o caminho mais seguro no âmbito interno do Estado nacional, e vejo no **Direito Internacional dos Direitos Humanos**, pela sua dinâmica, pela chama sempre acesa que traz consigo, e pela sua força da permanente construção, indubitavelmente, o melhor veículo condutor para essa transfusão em nível internacional.

Quando falamos em Direitos Humanos poderíamos tomar vários pontos de partida. No campo doutrinário, quando buscamos o normativo, quase sempre nos fixamos nas Declarações de Direitos do final do século XVIII, tanto na *Declaração de Direitos da Virgínia*, de

1776, como na *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, embora reconheça outros antecedentes remarcáveis.

Tais Declarações têm grandes méritos se analisadas com os olhos do seu tempo, mesmo em se tratando de normas nacionais, expõem ao mundo um sentido inovador e profundamente revolucionário da condição humana e da natureza do Poder Político. Com relação a este último, a meu sentir, trata-se da primeira grande conquista das Declarações oitocentistas, quando reconhecem o povo como o detentor originário do **Poder Político**. Diz a *Declaração da Virgínia*.

*Sección 2 Que todo poder está investido en el pueblo y consecuentemente deriva de él. que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento responsables ante él.*

*Sección 3 Que el gobierno se instituye, o debería serlo, para el provecho, protección y seguridad comunes del pueblo, nación, o comunidad; que de todos los varios modos o*

*formas de gobierno, es el mejor aquel que es capaz de producir el mayor grado de felicidad y de seguridad y está más eficazmente asegurado contra el peligro de mala administración: y que, cuando un gobierno resulta inadecuado o contrario a estos principios una mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, modificarlo o abolirlo, en la forma que se juzgue más conveniente al bienestar público.*<sup>8</sup>

A *Declaração (francesa) de Direitos do Homem e do Cidadão* é direta quando proclama no artigo 3:

*El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una*

---

<sup>8</sup> *Declaración de Derechos de Virginia*, publicação da Secretaria de “Gobernación, de México”, 1989, p. 9, comemorativa do bicentenário da *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789.

*autoridad que no emane de ella expresamente.*

E sobre a condição humana reconhece:

*Artículo 2 La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos Derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.*

Mas a Declaração francesa não ficou apenas em dizer que o **Poder Político** máximo — a **soberania** — era reconhecido como residindo no povo e não mais de origem divina (ou aceita como o **Poder Tradicional**, de Weber), acresceu-lhe o direito de exigir as contas pela administração que em seu nome exercia. Embora governantes, mas mandatários do povo, este o verdadeiro detentor do poder político.

*Artículo 15 La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público.*

E foi além, quando, no artigo 16, estabeleceu os parâmetros maiores para o Estado, o Poder Político e a Constituição:

*Artículo 16 Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución.*

As Declarações de direitos continham no seu bojo a tutela dos bens considerados primordiais, eliminando as ambigüidades da tradição *jus naturalista* anterior de acordo com o conceito amplo de *natureza humana*. Ao mesmo tempo admitiram as alterações na lei, decorrentes das transformações e conquistas obtidas nesse campo ao longo da História.

Costumam, os doutrinadores, chamar os Direitos Humanos consagrados nas Declarações oitocentistas de “primeira geração”. Expressão que vem sofrendo críticas acres de muitos autores e, por isso, apresentadas outras, substitutivas, como “primeira dimensão”. Na realidade, para mim, em nada altera o conteúdo o rótulo que se lhe

dê — continuará sendo um conjunto de direitos individuais universalizados pela doutrina liberal que marca a emancipação do poder político, a superação do Estado absoluto e religioso. Contêm as **liberdades** — políticas e civis (de religião, de comunicação do pensamento e de opiniões, de falar, de escrever, de associação, entre outras) — que se caracterizam exatamente pelo dever do Estado de apenas garanti-las, abstando-se de interferir no seu exercício e sendo responsabilizado pelos excessos que venha a cometer. Nasceram com elas princípios que foram consagrados em textos positivos posteriores, como o da igualdade entre os seres humanos, o da legalidade, o da presunção da inocência, o da capacidade contributiva, entre outros com bastante atualidade.

Ao longo do século XIX, vê-se o surgimento de uma classe operária e de legiões de deserdados surgidos na esteira do modelo capitalista de desenvolvimento econômico que buscará a generalização de expectativas por igualdade social desencadeada por um novo processo de repercussões histórico-universais. Dessa cena nascerá uma segunda geração dos Direitos Humanos também conhecidos como os *direitos sociais*



ou *à igualdade*, como créditos do indivíduo em relação ao Estado e à coletividade, tais como: direito ao trabalho, à educação, à saúde, entre outros. “Tais direitos, econômico-sociais e culturais, estendem a perspectiva de universalização ao usufruto de riquezas e bem-estar produzidos coletivamente”.<sup>9</sup> Esses direitos exigiam uma nova postura do Estado, não mais absenteísta, mas agente, promotor.

Celso Lafer mostra uma certa contradição entre as duas categorias ou gerações de direitos, enquanto está claro que na primeira se buscava uma limitação dos poderes do Estado, os da segunda geração trazem como pressuposto uma ampliação desses mesmos poderes.<sup>10</sup>

Norberto Bobbio lembra que

*As primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado. Embora as exigências de*

---

<sup>9</sup> ROLIM, Marcos. Op. cit. p.150.

<sup>10</sup> LAFER, Celso. *La reconstrucción de los derechos humanos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

*direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre — com relação aos poderes constituídos — apenas duas, ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios.*<sup>11</sup>

Enquanto os direitos incluídos nas primeiras Declarações começaram a ser incorporados aos textos constitucionais por todo o século XIX (Direitos Políticos e Civis), os de segunda geração só conseguiram inserir-se no século XX, a partir da Revolução Russa, de 1917 (com a *Declaração de Direitos do Povo Trabalhador e Explorado*); da Constituição Mexicana; da Constituição de Weimar, de 1919. No caso brasileiro, tais direitos só passam a ser formalmente reconhecidos com a Constituição de 1934.

Devemos reconhecer a evolução do constitucionalismo moderno alargando os capítulos relativos aos Direitos Humanos (de individuais a

---

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 6.

coletivos e difusos; de civis e políticos a sociais e culturais) a cada nova Constituição, especialmente naquelas que são fruto de um processo de redemocratização, sem esquecer das garantias necessárias à sua salvaguarda, com ocorrido no Brasil com a Constituição de 1988, que ficou cognominada de *Constituição Cidadã*.

Há, ainda, os Direitos Humanos de terceira geração, os chamados *direitos difusos*, de *solidariedade*. São direitos que têm como titular não o indivíduo, mas grupos humanos, como o povo, a nação, a coletividade regional ou étnica e a própria humanidade. Estariam, entre eles, o direito à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente saudável e o direito à paz.

Mas o desenvolvimento da biociência, aliada à tecnologia, tem feito pensar em direitos de quarta geração, como os direitos e as obrigações decorrentes da manipulação genética ou o controle de dados informatizados. Esse é um campo em que muito ainda há por percorrer.

No plano internacional, o marco foi a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, que traz um conteúdo abrangente de Direitos Humanos das duas primeiras gerações, dentro do possível e aceitável naquele ano de 48, tão próximo do final da 2ª Guerra Mundial, com toda a carga de tragédias humanas e a modificação na divisão de áreas de influência e do poder político europeu e internacional.

Sendo uma Declaração, teve o seu caráter cogente questionado ou mesmo negado por diversos Estados, que a consideraram apenas uma exposição de anseios indicativos, não obrigatórios. Daí terem partido as Nações Unidas para a negociação dos Pactos Internacionais, um de Direitos Civis e Políticos, de 1966, com 53 artigos, onde estão consagrados os direitos às liberdades (locomoção, consciência, religião, de expressar suas opiniões e à segurança, à reunião pacífica, à associação), o direito à igualdade, à vida privada, à família, ao domicílio, à correspondência. Estabelece também os princípios da legalidade, da irretroatividade da lei penal, da presunção de inocência, a proibição de tortura, de penas desumanas, de prisão

arbitrária. Reconhece o direito à igualdade das partes no processo, a serem ouvidas publicamente, e julgadas dentro de prazo razoável em processos conduzidos por um juiz dotado de imparcialidade e de independência. Estabeleceu a proibição da escravidão, servidão ou dos trabalhos forçados.

No seu artigo 27 deixa expresso:

*En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.*

Na mesma data do pacto anteriormente referido (16 de dezembro de 1966), foi votado, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, o *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Todavia, quanto à parte cultural mostrou-se modesto, com referências genéricas, tomando cultura quase

exclusivamente como forma de manifestação literária ou artística. Salvo no art. 13, 1, relativo ao Direito à Educação, vai mais além, quando diz:

*Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.*

Ao longo desses anos que nos separam dos textos a que nos referimos, houve, a bem da verdade, conquistas com o reconhecimento feito quer de forma direta, quando asseguravam determinados direitos; ou indireta, quando proibiam discriminações e recomendavam a tolerância entre os diferentes.

A *Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia* utiliza as duas formas de reconhecimento. Estabelece, diretamente, no art. 22:

*Art. 22. Diversidad cultural, religiosa y lingüística*

*La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.*

No art. 21, sobre a “não discriminação”, é mais descritivo:

*Art. 21.1. Se prohíbe toda discriminación. Y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.*

Mesmo assim, ainda são insuficientes tais conquistas, tanto no campo interno da maioria dos Estados nacionais quanto na própria sociedade internacional, para que a cultura esteja definitiva e indiscutivelmente inserida na composição do Poder Político. Embora longo, este é o caminho que devemos percorrer.

É difícil falar sobre esses temas num momento em que o mundo, entre perplexo e atordoado, parece descrever de princípios e valores que vinha cultivando com respeito e esperança, na busca da paz social e da paz entre as nações. Felizmente creio que esta ainda permanece como o grande anseio da maioria dos povos. A sabedoria milenar extraída da mitologia nos conforta quando apresenta Eirene (Irene), a deusa da Paz, como filha de Themis, a deusa da Justiça. A paz, portanto, é filha da Justiça.

Norberto Bobbio pregava que

*Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a*



*guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo.*<sup>12</sup>

É preciso continuar crendo na razão da humanidade.

---

<sup>12</sup> BOBBIO. Op. cit. p. 1.