

Separação dos poderes: tendências e desafios

*Luís Francisco Aguilar Cortez*¹

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo

Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisso: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados e em seguida obrigá-lo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias. (artigos federalistas, 1787-1788)².

Sumário: 1. Introdução; 2. A separação dos poderes no Estado moderno; 3. A estrutura atual no modelo brasileiro; 4. O controle por meio do Direito e seus limites; 5. O protagonismo do Executivo e do Judiciário; 6. Uma nova separação dos poderes?; 7. Considerações finais.

1. Introdução

Com o constitucionalismo moderno avançamos na implementação dos denominados controles do Estado, como forma de “domesticação” do poder, inicialmente apontando a lei como instrumento primordial no controle – Estado liberal –, já no século XX, reconhecendo a importância da igualdade material como fator de equilíbrio – Estado do bem-estar social – e, mais recentemente, com a vinculação dos

¹ Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, Vice-Diretor e professor na Escola Paulista da Magistratura, professor na Faculdade de Direito da PUCAMP.

² MADISON, James et al. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. art. 51, p. 350.

agentes, públicos e privados, a princípios e valores, com a ampliação do conceito de Direito – modelo a ser implementado, talvez, por meio do denominado Estado regulador.

A separação dos poderes ou funções estatais representa importante confirmação da necessidade de equilíbrio no exercício do poder estatal, como forma de evitar a concentração e abusos no seu exercício.

O Direito, no estágio atual, não está circunscrito às leis escritas ou mesmo às leis nacionais; para assegurar maior efetividade na sua função de controle, todos os poderes devem estar subordinados ao Direito, a justificar maior cuidado na avaliação das suas fontes e formas de aplicação³.

A nova dimensão do ordenamento jurídico mantém a estrutura clássica de limitação do poder estatal, dividindo-o entre uma pluralidade de agentes e instituições, afastando a possibilidade de exercício do poder por meio de uma autoridade única e, de outra parte, a ampliação da esfera normativa permite maior fiscalização do funcionamento daquela estrutura convencional.

A proposta deste trabalho é destacar alguns aspectos do funcionamento atual do modelo clássico na relação entre os poderes/funções estatais e seus reflexos, os novos desafios enfrentados e perspectivas para que a ideia original atinja sua finalidade de evitar a concentração e desvios no exercício do poder estatal, de modo a preservar e fortalecer a proposta instituída por meio da Constituição Federal de 1988.

2. A separação dos poderes no Estado moderno

A noção de Constituição mista existente na Grécia já considerava a distribuição do poder pelas várias partes constitutivas da sociedade como fator relevante para o exercício equilibrado do Poder.

As lutas políticas na Inglaterra do séc. XVII igualmente tinham por base a busca da redução do poder do monarca, batalhas que acabaram influenciando o formato de organização estatal implementado com a Independência Americana e com a Revolução Francesa⁴.

Na doutrina, considerada a concepção de Estado moderno, Locke⁵ é visto como o precursor na defesa da separação dos poderes e

³ A respeito do tema, *Ritorno al Diritto*, Paolo Grossi, Roma: Laterza, 2015.

⁴ DIPPEL, Horst. *História do constitucionalismo moderno*. Tradução de Antonio Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

⁵ *Segundo tratado do governo civil*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

Montesquieu⁶ seu impulsionador, para transformá-la, posteriormente, em critério essencial do Estado constitucional.

Contudo, somente com a Constituição da Comunidade de Massachusetts de 1780, temos tal princípio normatizado, expresso em norma escrita, ao estabelecer (art. XXX):

No governo da comunidade o Legislativo nunca exercerá os poderes Executivo e Judicial [...]; o Executivo nunca exercerá os poderes Legislativo e Judicial [...]; o Judicial nunca exercerá os poderes Legislativo e Executivo [...]; a fim de que se tenha um governo de leis e não de homens.⁷

Em seguida a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), em seu art. 16, dispôs: “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem determinada a separação dos poderes não tem uma constituição.”

Destaca-se que nos Artigos Federalistas (23 a 28) já era ressaltada a visão de que a separação é também interdependência, de modo que cada poder pode controlar o outro, ressaltando que as limitações e controles devem ser articulados, para que os controles garantam os limites.

Foi decisiva na implementação do modelo idealizado a decisão de 1803, no caso *Marbury v. Madison*, no qual a Suprema Corte norte-americana (então presidida pelo juiz John Marshall, que redigiu o voto) afirmou a supremacia da Constituição e a possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade das leis, ainda que sem disposição expressa no texto constitucional.

Nesta breve referência histórica, importante ressaltar que as condições políticas, econômicas e sociais da época compõem referencial imprescindível para a análise do princípio da separação dos poderes, além da inevitável intenção dos autores em buscar determinados resultados com suas posições, o denominado contextualismo como critério de análise histórica, deve ser considerado quando da busca por um modelo ideal de organização e operabilidade das funções estatais.

⁶ *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leoncio Martins Rodrigues. Brasília, DF: UnB, 1995.

⁷ *Os artigos federalistas*, op. cit., p. 334.

3. A estrutura atual no modelo brasileiro

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, destaca que a soberania é um dos fundamentos do Estado brasileiro, sendo titular da soberania o povo, que a exerce por meio dos seus representantes (art. 1º, § único).

O exercício da atividade estatal, expressão da soberania, é, por sua vez, realizado por meio dos poderes ou funções estatais, dispendo o art. 2º que “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

É certo que a própria soberania popular, como toda forma de poder, deve estar sujeita a limites, preocupação expressa, por exemplo, no art. 1º da Constituição Italiana, ao estabelecer que: “A soberania é do povo, porém exercida na forma e nos limites da Constituição.”

Na doutrina nacional, José Afonso da Silva⁸ esclarece que o Poder político é uno, mas se compõe de várias funções governamentais, as quais são confiadas a órgãos distintos. Seria, então, mais preciso o uso da expressão separação das funções estatais, no lugar da já consolidada referência a “separação dos poderes”.

Destaca que a independência e harmonia entre os poderes/funções se referem, no que diz respeito à independência: à investidura e permanência, exercício das competências que não depende de autorização e à liberdade de organização interna, enquanto a harmonia se relaciona às prerrogativas e direitos, com colaboração e controles recíprocos, não se tratando de qualquer forma de independência absoluta.

No mesmo sentido José Joaquim Gomes Canotilho ensina que dividir ou separar poderes se aproxima mais de uma questão relativa à distribuição de competências dos órgãos de soberania estatal do que propriamente de um problema de divisão do poder unitário do Estado⁹.

Para o autor a divisão dos poderes/funções é um princípio estruturante, atuante em duas dimensões:

- controle e limite do poder (dimensão negativa);
- justa e adequada ordenação das funções do Estado (dimensão positiva).

⁸ *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁹ *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

Ressalta o que é de extrema relevância, que a **separação não é absoluta e o que deve ser preservado é o núcleo essencial dos limites de competência de cada um.**

Há, portanto, identidade nas posições acima expostas, lembrando que o próprio texto constitucional estabelece algumas exceções à noção clássica de separação dos poderes, as quais alteram a distribuição original de competências idealizada e atendem, ainda que com resultados questionáveis, novas exigências para o funcionamento do Estado. Assim, temos na Constituição Federal, mesmo em condições de normal funcionamento das instituições:

– o art. 62 - ao autorizar a edição de medidas provisórias pelo executivo;

– o art. 68 - que prevê a possibilidade de delegação de atribuição legislativa ao Presidente;

– art. 103-A (EC 45/04): súmulas vinculantes editadas pelo Supremo Tribunal Federal, vinculando o judiciário e a administração.

Podemos, então, afirmar, com base nas origens históricas do princípio e na sua configuração atual, que, a fim de evitar uma infundável sucessão de controles dos controles, é fundamental preservar uma relação de interdependência, reservar algumas competências mais específicas, assegurar formas de composição e funcionamento distintos e respeitar os respectivos limites, tudo nos termos estabelecidos pelo texto constitucional, no sentido material e formal, tendo por objetivo a limitação do exercício do poder.

4. O controle por meio do Direito

A distribuição das funções estatais, definida na Constituição, é um passo obrigatório, mas não suficiente para atingir sua finalidade de controle do Poder, daí a importância em adequar as normas reguladoras para que o seu funcionamento corresponda aos objetivos visados.

A denominada “invasão” do Direito em todas as esferas da vida tem justificado a crescente preocupação em analisar quem faz o Direito, quem pode aplicá-lo e no que consiste o Direito na atualidade.

De modo geral, no nosso modelo da *Civil Law*, a noção de Direito está associada à produção de normas por meio de representantes democraticamente eleitos, assegurada sua legitimidade pela forma de escolha dos representantes, pelo processo legislativo constitucionalmente

configurado e, mais atualmente, pela sua adequação a princípios e valores que resguardem os direitos fundamentais.

Contudo, a complexidade das relações na sociedade moderna e a velocidade das transformações técnicas, econômicas e sociais, têm demonstrado que a sociedade e o Estado são igualmente afetados por outras fontes normativas, fora do sistema convencional de produção do Direito.

Tal constatação é de extrema importância porque se o Direito deve “conter” o Poder, deixará de cumprir tal finalidade se for produzido estritamente por aqueles que já detêm todo o Poder.

Interessante reflexão é apresentada por Benoit Frydman¹⁰ ao lembrar que o conceito de norma, após Kelsen, foi além da sua equiparação às regras jurídicas, e, hoje, tal situação sofre ainda maior ampliação.

Destaca que, cada vez mais, estamos sujeitos à observância de normas técnicas e estritamente administrativas, coexistindo com regras jurídicas, nem sempre com superioridade “internormativa” das normas jurídicas.

Aponta a força das regulações setoriais como condição de funcionamento das economias complexas, e a “irresistível extensão do domínio das normas técnicas”, elaboradas sem maior contato com as instâncias políticas tradicionais, em um processo legislativo convencional.

O processo legislativo convencional, as esferas públicas de debates conhecidas já não são as arenas predominantes para definição de todas as normas, o que pode ser exemplificado com o enorme número de normas de gestão e de funcionamento para diversos setores (ISO 9000, certificações, ABNT, selos de qualidade, selos de origem, normalização contábil de empresas para atuarem nas bolsas internacionais, notas das agências de crédito etc.), além das regulações autônomas das redes sociais.

A influência dos sistemas digitais na sociedade é analisada por Jamie Susskind¹¹ ao indagar se os programas digitais vêm adquirindo força para determinar nossas condutas.

Isso porque, explica o autor, antes nossa vida era determinada pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade civil, mas, agora, crescem

¹⁰ *O fim do estado de direito: governar por standards e indicadores*. Tradução de Mara Beatriz Krug. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

¹¹ *Future politics*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

em importância os sistemas digitais, sem que se tenha uma real dimensão do seu poder.

Sustenta que se os sistemas determinam, em várias esferas, o que podemos e o que não podemos fazer, e influenciam condutas e opiniões, gradualmente vai transferindo-se da esfera pública para a esfera privada o processo decisório, controlado pelos gigantes das tecnologias digitais, interferindo na democracia e na liberdade.

Argumenta, ainda, que o processo legislativo tradicional já não atua com a mesma intensidade e que, embora a pressão social ainda tenha algum efeito, já não há debate público a respeito dos temas, sendo geradas “bolhas” de repetição e redundância como formadoras de opinião. Exemplifica o autor com a decisão tomada pela empresa gestora do WhatsApp em limitar o número de compartilhamentos, decisão de uma única empresa, sem outra participação e/ou debates públicos.

O risco, pondera o autor, é de que as soluções políticas sejam, de forma crescente, ditadas por algoritmos, já que a nossa própria percepção do mundo é por eles filtrada. Perdem relevância os mediadores humanos (imprensa tradicional) e os próprios algoritmos tornam-se misteriosos.

Acrescento que o sistema político, em grande parte, passa a responder aos estímulos gerados pelas próprias redes sociais e pelas pesquisas que norteiam o marketing político, transformando a gestão em mera administração de expectativas imediatas ou mesmo valendo-se destes novos instrumentos para tentar estabelecer a pauta de demandas e debates na sociedade, em prejuízo de uma administração com visão de maior prazo, planejada, com objetivos e metas preestabelecidos.

Pode-se discordar quanto ao grau de interferência atual e de poder das normas técnicas e dos sistemas digitais e seus controladores, mas é inegável que expressam uma forma crescente de exercício do poder.

5. O protagonismo do Executivo e do Judiciário

Para responder aos novos desafios externos e internos, a gestão pública e, conseqüentemente, o Estado brasileiro, têm-se remodelado, alterando um perfil essencialmente “piramidal” e hierarquizado para um modelo em “rede”, resultando no que se denominou Estado policêntrico, no qual atuam múltiplos poderes ou funções, de forma segmentada. A nova configuração reflete-se, por exemplo, na disciplina setorial regulatória transferida às agências reguladoras e nas formas

de gestão delegada (parcerias público-privadas e organizações sociais, entre outras).

Os novos “centros decisórios” reduzem a capacidade legislativa convencional, o que também pode ser destacado na gestão econômica, com as propostas de autonomia do Banco Central, em parte já existente de fato nos momentos de crise, nas decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) a respeito da preservação da livre concorrência nas atividades econômicas e em outras formas de produção de normas “técnicas” sem intermediação do Poder Legislativo.

De outra parte, no Brasil, o Executivo tem “produzido” boa parte do direito vigente por meio de medidas provisórias¹², disciplinando temas de grande impacto social e econômico, situação que, embora não dispense algum controle legislativo, especialmente após as modificações introduzidas com a EC 32/2001, altera significativamente o processo legislativo e reduz as esferas de debate público.

Mesmo em situações pontuais de enfraquecimento do Executivo, a centralização do controle da agenda parlamentar nas presidências das casas legislativas e nas lideranças partidárias, com a apropriação de parcelas da Administração por grupos de interesse, não resulta na ampliação do poder da representação parlamentar em seu conjunto e na maior legitimação das decisões. A fragmentação partidária e o sistema político estimulam a competitividade individual entre os representantes, lutando, primordialmente, pelos seus mandatos, concentrando-se na “pequena política”¹³ ou na adesão aos grupos que se apropriaram de parte do aparato estatal.

A redução do papel do legislativo na construção do Direito e na função de fiscalização dos outros poderes, também provocada pelas deficiências do sistema político eleitoral e na submissão da sua agenda àquela de interesse do Executivo, resulta na crescente quebra de confiança da sociedade na função legislativa, estabelecendo um círculo vicioso para o seu constante enfraquecimento.

Paralelamente à fraqueza do Legislativo, ao reconhecermos a relevância do Direito para o controle do Poder, com a imprescindível relação de equilíbrio a ser mantida entre as funções estatais, e a aceitação de que o Direito é a base de proteção da vida e da dignidade humana,

¹² A partir do governo Sarney até novembro/2017 (parte do governo Temer) haviam sido editadas 1.527 medidas provisórias.

¹³ Assim definida por Gramsci como “a política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas”, em contraposição à “grande política” ou “alta política”, in: Carlos Nelson Coutinho, *De Rousseau a Gramsci*, São Paulo: Boitempo, 2011, especialmente p. 111.

afirmando seu conteúdo prestacional, inevitável que outra função estatal seja buscada para equilibrar as distorções no exercício do Poder político e aquelas inerentes ao sistema econômico.

É o contexto no qual se dá, especialmente no Brasil, o avanço do Judiciário sobre o sistema político e o hiperdimensionamento das cortes constitucionais, situações referidas como “ativismo judicial”, “judicialização da política” etc.

São inúmeros os exemplos de decisões judiciais apontadas para “confirmar” tal “invasão”, entre outras: a decisão relativa à verticalização das coligações (ADI 3685/DF); a definição de que o mandato legislativo pertence ao Partido (ADI 3.999/DF e ADI 4086/DF); a definição da chefia do Executivo em caso de vacância (Recl 7.759/PB); a discussão a respeito do direito da minoria parlamentar instalar CPI (MS 26.441/DF); a possibilidade de pesquisa científica com embriões (ADI 3.510/DF); a demarcação de áreas de reservas indígenas (PET 3388).

Nas esferas inferiores do Judiciário, a crescente demanda por prestações na área de saúde e medicamentos, educação, moradia, ambiental, tem motivado Estados e Municípios a buscar nas Cortes Superiores alguma limitação, as quais, até agora, têm mantido a possibilidade de uso da via jurisdicional.

Evidente que a omissão estatal em diversas áreas, a má prestação de serviços públicos essenciais e a própria impossibilidade de alcançar uma solução pelas vias políticas convencionais não permitem vislumbrar, a curto prazo, seja abandonada a via judicial, a qual, entretanto, não foi idealizada ou estruturada para solução de problemas sociais e econômicos.

Ao argumento de ausência de “legitimidade democrática” dos magistrados, porque não eleitos, opõe-se o compromisso de todas as funções estatais com os direitos fundamentais e sua efetivação, estabelecendo imensa área de difícil delimitação entre as competências estatais, ampliando os riscos de decisões fora da “reserva institucional” preservada a cada função estatal.

A contaminação do aparato estatal, especialmente no Legislativo e no Executivo, por uma rede de corrupção tem, ainda, justificado e legitimado o Judiciário como instituição remanescente, apta a combater aqueles vícios; trata-se de saída institucional, o que ajuda a reduzir ilusões relativas a uma improvável “ditadura democrática”.

No âmbito da Suprema Corte, a existência de um texto constitucional com excessivo conteúdo, a autorizar constante vinculação constitucional a inúmeros temas, aliada ao sistema recursal “generoso”

e amplas funções atribuídas aos ministros, que também atuam no Tribunal Superior Eleitoral e no Conselho Nacional de Justiça, cujas decisões podem ser objeto de recurso para o Supremo Tribunal Federal onde eles também participam, coloca-os na linha de frente de muitos embates que acabarão sendo analisados no STF; condições que não colaboram para preservar a Corte e permitir seu distanciamento da “pequena política”, do tempo de reação e modo de agir da política na sua forma representativa, reduzindo a possibilidade de concentração para debate dos temas de maior relevância.

Difícil, em contexto de crises institucionais e extrema desigualdade na sociedade, delimitar com precisão o espaço de não intervenção do Judiciário e mesmo da nossa Suprema Corte¹⁴, notadamente, com a abertura para uma jurisprudência de valores¹⁵, para uma orientação consequencialista, agora também expressa no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Por isso, no que se refere ao funcionamento do sistema, a tripartição, no seu formato original, parece já não corresponder às exigências de uma sociedade mais complexa e desigual.

É inegável que a sociedade sofreu grandes transformações e o Estado, em resposta, hoje apresenta:

- aumento quantitativo dos órgãos estatais;
- aumento e diversificação das funções estatais;
- aumento e diversificação dos instrumentos de ação estatal;
- crescimento das relações de ordem interna.

Sua nova estrutura, aliada aos problemas referidos no exercício da representatividade nos parlamentos, aproxima o modelo de funcionamento a uma dualidade: Governo e Parlamento de um lado, Judiciário de outro.

Com isso, a ênfase nos denominados controles da Administração tem migrado da conhecida divisão entre controles internos e externos para a noção de *accountability*; termo que mescla a obrigação de prestar contas, o dever de transparência, com a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos.

¹⁴ Como, por exemplo, acontece no Canadá, com a pouca utilizada e bastante questionável cláusula do “não obstante”, (*notwithstanding clause*) inserida na sua Constituição (seção 33), que permite ao Parlamento editar legislações imunes a revisão judicial durante certo período (máximo 5 cinco anos e em relação a todos os direitos).

¹⁵ Destacada por Ronald Dworkin em *O império do direito*, tradução de Jefferson Luiz Camargo, São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Na colocação de Guillermo O’Donnel¹⁶, ao lado do controle exercido entre as diferentes funções estatais – *accountability* horizontal – deve-se garantir o controle da sociedade sobre o Estado – *accountability* vertical –, por meio dos mecanismos garantidores da liberdade de manifestação, uma vez que não há garantia de efetividade do controle realizado exclusivamente por meio das eleições, o que justifica o reforço dos mecanismos de democracia participativa, transparência e responsabilidade.

7. Uma nova separação dos poderes?

O que se tem, portanto, é a constatação, já referida por John Dewey, de que a formação do Estado é um processo experimental e como as condições estão em constante mutação, as experiências devem ser renovadas, pois a Democracia é uma “experiência viva do povo”, que pode ser concretizada de várias maneiras¹⁷.

Analisando o funcionamento das diversas democracias existentes, Robert Dahl¹⁸ conclui que nenhum desenho institucional pode assegurar, isoladamente, seja o exercício eficaz do poder, seja a sua contenção bem-sucedida.

Para Bruce Ackerman¹⁹ a Democracia não deve ser avaliada apenas em função da divisão dos poderes, mas, sim, pela natureza dos vínculos entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado.

Sendo crítico do sistema presidencialista, em razão dos impasses e crises de governabilidade geradas, sugere novos poderes autônomos, a saber:

- poder supervisor de integridade burocrática (controle da corrupção e aumento da transparência);
- poder supervisor da democracia (proteção ao direito de participação eleitoral);
- poder autônomo de justiça distributiva (proteção aos direitos positivos - prestacionais);

O já citado Jamie Susskind aponta como saída a ênfase nos mecanismos de Democracia Deliberativa, Democracia Direta, Wiki Democracy, Data Democracy e Democracia da Inteligência Artificial, como

¹⁶ *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

¹⁷ *Le public et ses problèmes*. Tradução de Joelle Zask. Paris: Gallimard, 2005.

¹⁸ *Poliarquia*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 2005.

¹⁹ *La nueva división de poderes*. Tradução de José Manuel Salazar. México: FCE, 2007.

formas de implementar a maior participação da sociedade no governo, o que, no contexto nacional, tem se manifestado na preocupação com a introdução de audiências e consultas públicas para alguns setores.

Finalmente, analisando as condições atuais, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt²⁰ destacam a importância de regras não escritas nas relações entre as funções estatais, que devem preservar a tolerância mútua e a reserva institucional de cada órgão, de modo a promover a confiança e o “propósito compartilhado”, requisitos ausentes nos debates políticos atuais.

5. Considerações finais

A sociedade atual tem desenvolvido novos polos de poder que exigem do Estado e da Sociedade ajustes naquele modelo clássico de tripartição dos poderes.

Mantido o foco no controle do poder, novas formas que assegurem transparência, não só em relação às atividades públicas, mas também àquelas de natureza privada com reflexos socioeconômicos relevantes, e à regulação com efetivo controle da sociedade, devem ser buscadas, sob pena de regredirmos no controle democrático do Poder.

A estrutura clássica da separação dos poderes representa um modelo nascido para dar resposta a condições históricas específicas, no combate ao absolutismo.

As justificativas para a sua implementação continuam, contudo, atuais, mantém-se o risco de concentração indevida de poder e não se vislumbra significativa alteração na natureza humana.

O modelo de controle pelo Direito e a correta formatação das instituições públicas são instrumentos decisivos para estimular as práticas virtuosas na vida pública e privada.

Conclui-se que inexistente um modelo único e perfeito que assegure o efetivo controle do poder e permita o regular funcionamento das funções estatais em equilíbrio com o exercício das liberdades.

Neste momento, enquanto se aguardam profundas mudanças institucionais, a postura dos agentes públicos e o correto direcionamento dos órgãos que integram são as condições mínimas a observar, a fim de assegurar a transição para um novo modelo de regulação do Poder.

²⁰ *Como as democracias morrem*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Bibliografia

- ACKERMAN, Bruce. *La nueva división de poderes*. Tradução de José Manuel Slazar. México: FCE, 2007.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 4. ed. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2000.
- COUTINHO, Carlos Nelson Coutinho. *De Rousseau a Gramsci*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 2005.
- DEWEY, John. *Le public et ses problèmes*. Tradução de Joelle Zask. Paris: Gallimard, 2005.
- DIPPEL, Horst. *História do constitucionalismo moderno*. Tradução de Antonio Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.
- DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- FRYDMAN, Benoit. *O fim do estado de direito: governar por standards e indicadores*. Tradução de Mara Beatriz Krug. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- GROSSI, Paolo. *Ritorno al diritto*. Roma: Laterza, 2015.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LOCKE, John. *Segundo tratado do governo civil*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, barão de La Brède e Montesquieu. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leoncio Martins Rodrigues. Brasília, DF: UnB, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SUSSKIND, Jamie. *Future politics*. Oxford: Oxford University Press, 2018.