

A idéia democrática no direito romano

RONALDO POLETTI

S U M Á R I O

1. Direito romano vivo. 2. Pouca influência do direito público romano. *Lex*. 3. Democracia. Povo. 4. A idéia democrática em Roma. 5. Três tradições do pensamento democrático. 5.1. Teoria clássica. 5.2. Teoria medieval. 5.3. Teoria moderna da soberania popular. Maquiavel. Bodin. Os calvinistas. 6. Rousseau. 7. Liberalismo e democracia.

1. Em uma aula recolhida por seus alunos, Ferrini disserta sobre três acepções de direito romano, ou, melhor dizendo, a respeito de três modos pelos quais se explica o estudo dessa disciplina nas várias escolas européias.¹

Há um direito romano comum, estudado na Alemanha, onde conviviam, antes do Código Civil, institutos de direito contemporâneo com os do direito romano; outro, predominante nas universidades francesas, onde se investiga o direito romano clássico, de feição histórica; e o direito romano justiniano, caminho escolhido pelas escolas italianas, que não prescindem, quando necessário, de incursões nos juristas da época clássica.

A deliberação italiana não é arbitrária:

"(...) dois motivos principais induzem-nos para ela: uma razão formal derivada do fato de que os regulamentos das universidades italianas prescrevem explicitamente o estudo do direito romano justiniano, e uma razão substancial, porque quem estuda com critérios práticos o direito romano, quem não o considera como um avanço arqueológico, mas

¹ *Lezioni di diritto romano del chiar. prof. C. Ferrini, raccolte dagli studenti A. Chiavelli, A. Damiani e C. Reggiori.* Pavia: Litografia E. Bruni, 1898-99.

como um organismo vivo, não pode deixar de preferir à esplêndida forma do direito romano clássico a mais evoluída substância do direito romano justinianeu."

A par do valor em si da colocação de Ferrini, impressiona o elogio feito ao direito romano justinianeu, como um organismo vivo, "que ainda sentimos palpitar no fundo de nossos institutos jurídicos e infundir neles aquela perene juventude adquirida nas livres sedes do Lácio, alimentada no vitorioso percurso pelo mundo, conduzida à perfeição sobre os risónhos limites do Bósforo, no centro da cultura grega".

A idéia de um direito romano vivo lastreia-se em um pressuposto consistente na possibilidade de uma adaptação histórica do direito romano a novos tempos, ou a tempos diferentes, posteriores à sua existência na Roma primitiva, republicana, imperial.

Um direito romano vivo é um direito que não morreu. Ainda é, todavia, um direito histórico, não no sentido da crônica histórica, mas na história propriamente dita, i.é, naquela em que o valor reside nos efeitos dos fatos, não no seu relato. O direito romano vale pela sua *Geschichte*, não pela sua crônica histórica (*Historie*).

O direito romano tem um tempo diferente do Crónos, identificando-se com o Kairós, ou seja, uma crise dentro de uma experiência temporal, em que o homem interpelado se obriga a uma decisão realmente histórica.

Esse direito romano, que vive ainda em nossos institutos jurídicos, não é uma repetição, porém uma adaptação a um tempo novo, estando presente na dialética dos sistemas jurídicos.

2. Dentro desse quadro, a influência do direito romano revela-se uma permanência, um elemento de nossa civilização, para usar a expressão de Ihering.

No entanto, essa influência, se é notável no tocante ao direito privado, quase insignificante se torna no tocante às instituições políticas, ao chamado direito público.

O *ius publicum* é o que provém do povo romano: o atinente à conservação da *res publica*.

O *ius publicum* expressa uma idéia de tudo o que é conexo com o *populus*.

O Digesto, em inúmeras passagens, refere-se a *ius publicum* em atinência a matérias, que hoje catalogaríamos com direito privado, mas que assim são classificadas em função de sua origem no *populus*, i.é, na lei votada pelo *populus*.

O adjetivo *publicu* deriva de *puplicus*, *poplicus*, *populicus*, de *populus*.

Ius publicum designa o conjunto das *leges publicae populi romani*.

"*Lex est quod populus Romanus senatorio magistratu interrogante, veluti consule, constituebat.*" (Gaio, *Institutas*, 1, 2, 4).

Como a lei e o plebiscito vieram a se equiparar: uma e outro são o que o povo manda e constitui: "quod populus iubet atque constituit" (*Inst.*, 1, 3), pois na época republicana se diz indiferentemente *lex* ou *plebiscitum*.

A *lex publica* é a *iussus populi*.

3. A democracia é o regime político onde o povo exerce o poder soberano de decidir sobre as leis.

A relação entre os poderes públicos (*imperium, auctoritas*) e os poderes do povo (no sentido de *comitia*) insere-se no problema mais vasto da definição de *populus*.

O único conceito de povo que nos veio da Antiguidade é o de Cícero: o povo não é um ajuntamento qualquer de homens reunidos, mas a reunião de muitos, associados em virtude de um consenso sobre o direito e de interesses comuns ("sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus").²

A definição de *populus* não tem qualquer referência ao elemento étnico (*natio*), nem a aspectos culturais.

Outra observação decorrente da definição de *populus*: não se trata de um conceito abstrato, como a idéia de sociedade política estatal, mas de um conjunto de pessoas.

Uma conclusão possível está em que a disparidade sócio-econômica não possibilita um *populus*, uma vez que a consequência da disparidade seria a ausência de uma consciência comum. Mais grave seria conceber um povo sem o seu direito, sem o direito que ele (povo) elaborasse.

A recuperação da idéia romana de *populus* torna possível à sociedade moderna recuperar a unidade do direito público e do direito privado.

A criação do Estado moderno deu ensejo à abstração do conceito de povo, que o liberalismo transformou em um conjunto de seres abstratos, chamados cidadãos; de igual maneira como o materialismo os forjou, unicamente, como seres econômicos; o trabalhismo, como trabalhadores; os geopolíticos, como entes geográficos; os freudianos, como seres sexuais, e assim por diante. As abstrações não somente desnaturaram o conceito de povo, imantado de concretismo na concepção romana, como geraram uma visão parcial do homem.

A idéia democrática em Roma, como um dos seus legados fundamentais, parte da concepção do povo como soberano. Essa idéia romana de povo é retomada por Rousseau: "o soberano é constituído pelos particulares que o compõe". Suponhamos que o Estado se componha de dez mil cidadãos. Cada membro do Estado tem como sua a décima milésima parte da autoridade soberana. Os cidadãos são soberanos de um lado e súditos de outro. O pensamento de Rousseau depende da concepção romana de *populus* e *summa potestas populi*.³

Assim sendo, o problema da idéia da democracia no direito romano não precisa ser examinado do ponto de vista do fato histórico, ou seja, como o poder foi exercido em Roma (concentrado em um só, em poucos, ou distribuído pelo povo), ou de que modo foi exercido (no interesse de um, de poucos, ou do próprio povo), nem mesmo no tocante ao fundamento do poder (a divindade, os magistrados, o povo). Essa tarefa, muito importante, tem natureza histórica e pode ser feita por especialistas.⁴ Nesse quadro, poder-se-á reforçar a crítica que se faz à democracia dita liberal, na qual o povo exercita o poder somente nos comícios eleitorais.

2 CÍCERO. *De re publica*. VI, 13, 13.

3 ROUSSEAU. *Do contrato social*. Livro I, caps. VII e VIII, livro IV.

4 CATALANO, Pierangelo. Il principio democratico in Roma. *Studia et Documenta Historiae et Iuris*. XXVIII. Romae Pontificia Universitas Lateranensis, 1962.

"Dir-se-ia hoje que um ordenamento no qual o poder soberano, ainda que emanando do povo, pertença ao aparelho do Estado (mesmo se nesse aparelho o parlamento ocupa uma posição central) não é na realidade um ordenamento democrático; onde o problema da democracia consiste em subtrair poderes do aparelho do Estado para dá-los ao povo! Em Roma, o problema é, como veremos, o de subtrair poderes do *imperium* das magistraturas e da *auctoritas* senatória para dá-los ao povo."⁵

Na verdade, se o povo não detinha, realmente, o poder, como poderia transferi-lo?

Não importa, também, o quanto funcionaram os comícios na realidade histórica de Roma; se os comícios curiatis são apenas uma lenda; se a maneira da contagem dos votos nos comícios centuriatis revelava invariavelmente a decisão das classes privilegiadas; ou até que ponto os comícios tributos foram, de fato, um instrumento de poder legislativo popular, ou, mesmo, qual a relevância dos *concilia plebis*. A questão do enfraquecimento dos comícios e da redução de suas funções legislativas, eleitorais e judiciárias, bem como o aspecto simbólico da *Lex de Imperio*, tem, no caso, um valor relativo. Saber dos limites ao poder dos comícios ou se a compreensão da norma constitucional atribuída à Lei das XII Tábuas ("ut quodcumque postremum populus iussit, id ius ratumque esset" – que a última decisão do povo seja o direito) leva, ou não, à compreensão de que fosse lícito ao povo adotar qualquer deliberação e que a sua soberania fosse livre de tudo são questões relevantes, mas,⁶ qualquer que seja o seu deslinde, a idéia democrática do direito romano não será abalada.

5. Essa idéia perpassa todo o desenvolvimento da democracia durante os séculos de Roma aos nossos dias.

Há três grandes tradições do pensamento político a respeito da democracia, e em todas elas a idéia democrática do direito romano está presente: a) teoria clássica, a partir das três formas idealizadas por Aristóteles; b) teoria medieval da soberania popular; c) teoria moderna, com base em Maquiavel, Rousseau e seus desdobramentos e cotejos com a chamada democracia representativa liberal (Benjamin Constant e a liberdade dos modernos).⁷

5.1. A democracia romana tem maior relevância se cotejada com a grega, pois a experiência democrática das cidades da Grécia está muito distante e, por isso, é difícil de ser concebida em termos concretos (Atenas de Péricles, o povo na Ágora, etc.). A rigor, vale como uma abstração, mais em função das colocações de Platão (*A República, O Político, As Leis*) e de Aristóteles (*Política*), as quais ensinaram a teoria das seis formas de governo: o poder soberano exercido por um só, por poucos ou por muitos, com as degenerações correspondentes. As concepções platônica e aristotélica, no entanto, são retomadas diante de uma concreção romana para a

5 Idem, *ibidem*.

6 Cf. DE MARTINO, Francesco. *Storia della Costituzione Romana*. 2.ª ed. Nápoles: Eugenio Jovene, 1972, v. 1, p. 461.

7 BOBBIO, Norberto. "Democracia". *Dicionário de política*. Coord.: Bobbio, Matteucci, Pasquino. Brasília: UnB, 1986.

teoria do governo misto (Políbio, Cícero). A experiência e a construção romanas sobre a democracia são relevantes porque houve ocasião para um registro histórico mais nítido e para uma formalização jurídica até então inexistente.

Políbio, examinando as três espécies de governo e suas degenerescências, fixou as espécies em seis: além das três puras, haveria a autocracia, a oligarquia e a oclocracia, i.é, o governo da população e da multidão. Segundo ele, "a primeira de todas essas espécies a aparecer foi a autocracia, cujo surgimento é espontâneo e natural; em seguida nasceu a monarquia, derivada da autocracia por evolução e pela correção de defeitos. Esta se transmuda em sua forma afim degenerada, quero dizer, a tirania; e em seguida à dissolução de ambas é gerada a aristocracia. Esta degenera por sua própria natureza em oligarquia, e, quando a maioria, inflamada pelo ressentimento, vinga-se desse governo por causa das injustiças cometidas pelos detentores do poder, é gerada a democracia; finalmente, da violência e do desprezo à lei inerentes a esta resulta no devido tempo a oclocracia. A verdade do que acabo de dizer mostrar-se-á com a maior clareza a qualquer pessoa atenta a tais origens, gerações e transformações em sua sucessão natural, pois somente quem percebe como cada espécie surge naturalmente e se desenvolve é capaz de ver quando, como e onde o crescimento, a plenitude, a transformação e o fim deverão presumivelmente ocorrer. E, segundo penso, essa explicação pode aplicar-se com sucesso principalmente à constituição romana, porquanto desde o início a sua formação e o seu desenvolvimento decorreram de causas naturais".⁸

Segundo Políbio, o legislador Licurgo, portanto precursor da idéia romana, percebera claramente que as transformações ocorreram necessária e naturalmente e "levou em conta que uma constituição simples e baseada num princípio único é precária, pois tenderá rapidamente para a forma degenerada que lhe é própria e inerente à sua natureza. Do mesmo modo que a oxidação no caso do ferro e o caruncho e as cracas no caso da madeira são pragas ínsitas a esses materiais, e eles, embora escapem aos agentes destruidores externos, são desfeitos por elementos nocivos presentes em si mesmos, cada constituição sofre de um mal congênito e inseparável de si mesma – na monarquia é a tendência ao despotismo, na aristocracia é a tendência à oligarquia, e na democracia é a tendência à selvageria e ao império da violência; e, como foi dito há pouco, é impossível que cada um desses tipos de constituição não tenda com o tempo a converter-se na sua forma degenerada. Prevendo essa inexorabilidade, então, Licurgo não elaborou uma constituição simples e uniforme, mas uniu nela todas as características boas e peculiares às melhores formas de governo, de tal maneira que nenhum dos seus componentes pudesse crescer indevidamente e degenerar nos males a eles inerentes, e que, sendo a força de cada um contrabalançada pela dos outros, nenhum deles prevalecesse e se sobrepusesse aos outros, e assim a constituição permanecesse por longo tempo em estado de equilíbrio, como uma nau singrando o mar contra o vento; o poder real ficaria a salvo da arrogância por temor do povo, ao qual seria dada uma participação suficiente no governo, e o povo por seu turno não ousaria tratar os reis com desdém por temor dos anciãos do Conselho, que, sendo selecionados entre os melhores cidadãos, estariam todos sempre do lado da justiça (...). Conseqüentemente, elaborando sua constitui-

8 POLÍBIO. *História*. Brasília: UnB, 1985, p. 327.

ção dessa maneira, Licurgo preservou a liberdade de Esparta por um período mais longo que entre qualquer outro povo".⁹

A diferença, segundo Políbio, reside em que o legislador espartano discerniu a sua proposta sem ter aprendido com a adversidade, "enquanto os romanos, embora tenham chegado ao mesmo resultado final no tocante a sua forma de governo, não chegaram a ela mediante qualquer processo de raciocínio, mas graças às lições hauridas em muitos embates e dilemas, e, escolhendo sempre o melhor à luz da experiência, ganha em desastres, obtiveram assim o mesmo resultado de Licurgo, ou seja, a melhor de todas as constituições existentes em nosso tempo".¹⁰

As três fontes de autoridade desempenhavam de maneira distinta e de forma equitativa. Nem mesmo um cidadão romano poderia dizer com certeza se o sistema era aristocrático, democrático ou monárquico.

"E tal sentimento era natural. Com efeito, a quem fixar a atenção no poder dos cônsules a constituição romana parecerá totalmente monárquica; a quem fixá-la no Senado ela mais parecerá aristocrática, e a quem a fixar no poder do povo ela parecerá claramente democrática."¹¹

Os cônsules exercem autoridade sobre todos os assuntos públicos. A eles todos os magistrados são subordinados (dentre esses não se incluem os tribunos). Introduzem os embaixadores no Senado e a este levam as questões urgentes. Conduzem os assuntos de competência do povo, pois convocam as assembleias e lhes propõem medidas. Cuidam da guerra em suas múltiplas implicações e, para tanto, dispõem de um poder ilimitado. Visto o governo sob o ângulo dos cônsules, tudo leva à conclusão da autocracia e da monarquia. No entanto, o elemento aristocrático é relevante no Senado, que tem autoridade sobre o tesouro público, administrando a receita e a despesa públicas. Exerce, ainda, o Senado uma jurisdição criminal referente aos crimes cometidos na Itália, para os quais é imposta uma investigação pública (traição, conspiração, envenenamento e assassinio).¹²

E o que sobra para o povo? Pergunta e responde Políbio:

"Somente o povo tem o direito de conferir distinções e infligir punições, os únicos laços que dão coesão aos reinos e às repúblicas e em suma à convivência humana. De fato, onde a diferenciação entre as duas instituições não é nitidamente reconhecida, ou, embora seja reconhecida, é mal aplicada, é impossível gerir corretamente os negócios públicos. E como seria possível fazê-lo se o bem e o mal são igualmente apreciados? Também é o povo que em muitos casos julga os crimes punidos com multas quando estas são vultosas e os acusados ocupam altos cargos, e somente o povo julga os crimes punidos com a pena de morte. Em relação a estes últimos crimes, os romanos adotam uma prática digna de elogios e de menção; segundo essa prática, as

9 Idem, *ibidem*, p. 332.

10 Idem, *ibidem*.

11 Idem, *ibidem*, p. 333.

12 Idem, *ibidem*, p. 334-335.

pessoas cuja vida está em jogo têm a opção de deixar ostensivamente a cidade e partir para um exílio voluntário, ainda que falte apenas o voto de uma das tribos chamadas a pronunciar o veredito, infringindo-se assim essa autopunição. Esses exilados gozam de segurança nas cidades dos neapolitanos, prainestinos e tiburinos e em outras cidades com as quais Roma concluiu convênios nesse sentido. É também o povo que designa para exercer as funções públicas os cidadãos dignos delas – a recompensa mais nobre à excelência num Estado. *O povo tem ainda o poder de aprovar ou rejeitar leis e – o mais importante de tudo – delibera sobre a paz e a guerra.* Além disso, no caso de alianças, de condições de paz e de tratados, cabe ao povo ratificar ou rejeitar todos esses pactos. Ora, *diante disso, mais uma vez alguém poderia dizer com razão que a participação do povo no governo é a mais importante e que essa forma de governo é democrática.*"¹³

5.2. A teoria medieval tem origem romana e é apoiada na idéia da soberania popular.

Os juristas medievais sustentaram a teoria da soberania popular com base em duas passagens do Digesto.

D.1.4.1 – Ulpianus, libro I. *Institutionum*. "Quod Principi placuit, legis habet vigorem: utpote quum lege Regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat." (Como ao príncipe foi conferido o império e poder do povo, pela lei Régia, que foi feita a propósito: aquilo que agrada ao Príncipe tem vigor de lei.)

D.1.3.32.1 – Iulianus, libro XCIV. *Digestorum*. "Inveterata consuetudo pro legem no immerito custoditur, et hoc est ius, quod dicitur moribus constitutum. Nam quum ipsae leges nulla alia ex causa nos teneant, quam quod iudicio populi receptae sunt, merito et ea, quae sine ullo scripto populus probavit, tenebunt omnes; nam quid interest, suffragio populus voluntatem suam declaret, an rebus ipsis et factis? Quare rectissime etiam illud receptum est, ut leges non solum suffragio legislatoris, sed etiam tacito consensu omnium per desuetudinem abrogentur." (Não sem razão se guarda como lei o costume inveterado, e este é o direito que se diz constituído pelos costumes (mores). Porque, assim como as leis por nenhuma causa nos obrigam, senão porque foram recebidas pelo juízo do povo, assim também com razão observarão todos o que, sem estar escrito, aprovou o povo; porque: que importa que o povo declare a sua vontade com o sufrágio, ou com as mesmas coisas ou com fatos? Por isso que está muito bem aceito que as leis se derogam não somente pelo sufrágio do legislador, como também pelo tácito consentimento de todos pelo meio do desuso.)

¹³ Idem, *ibidem*. O texto grifado indica que Políbio não acenou para um governo misto, porém para o regime democrático, onde o povo dá a última palavra sobre as leis.

O povo cria o direito: ou através da lei, ou dos magistrados eleitos, ou dos costumes, mesmo contra a lei.

Os textos de Justiniano são controvertidos sobre a possibilidade dos costumes *contra legem*, mas, de qualquer maneira, o texto de Juliano celebra essa hipótese de o povo ab-rogar, pela *mos*, a lei formalmente válida, garantindo a sua última palavra sobre o direito.

A frase "o que agrada ao príncipe tem força de lei" precisa ser compreendida no seu contexto. Ela não tem cunho autocrático; porque está condicionada ao poder popular. O que agrada ao príncipe é lei, porque o povo lhe transferiu o seu império e poder.

A respeito da transferência do poder do povo para o príncipe, são construídas duas hipóteses: a da *translatio imperii* e a da *concessio imperii*. Pela primeira, o povo se despoja completamente da sua própria soberania para investir nela o príncipe; pela segunda, o povo transmite somente o exercício do poder, segundo certas condições e durante um certo período. De qualquer maneira, a passagem do poder, em ambos os casos, tem caráter voluntário.¹⁴

Marsílio de Pádua (1275-1343) (*Defensor pacis*, de 1324) sustentou que o poder de fazer as leis, em que se apóia o poder soberano, diz respeito unicamente ao povo ou à sua parte mais poderosa (*valentior pars*), o qual atribui aos outros não mais que o poder executivo = o poder de governar no âmbito das leis.

A teoria de Marsílio indica que os dois poderes do Estado pertencem ao povo, mas, enquanto o legislativo é exclusivo e indelegável, o executivo pode ser objeto de mandato revogável, transformando-se em um poder derivado.

A posição de Marsílio revelou um dos pontos cardais das teorias políticas dos séculos XVII e XVIII: Locke e Rousseau, os pais da democracia moderna, os quais são, todavia, diferentes em face do problema da representação. Na verdade, tanto para Rousseau como para Locke, a ênfase deve ser colocada no legislativo, não no executivo, mas, enquanto para o genebrino a representação é incompatível com a democracia, para o filósofo inglês, fã do liberalismo político, a democracia deve ceder à representação.

De qualquer forma, Marsílio antecipa a doutrina de Rousseau do "povo soberano", pois na vontade popular reside o princípio da paz universal.

5.3. A teoria moderna tem, também, fortes implicações romanistas e pode ser considerada a partir de Maquiavel.¹⁵

Ele estabelece a diferença entre monarquia (o principado) e república, para situar nesta última duas espécies de governo: a república aristocrática e a república democrática.

Substitui, assim, a tripartição clássica, aristotélica-polibiana, por aquela bipartição. O poder ou reside na vontade de um só (principado) ou numa vontade coletiva, que se manifesta através de um colegiado restrito (aristocracia) ou na assembléa popular (democracia).

14 Bobbio anota que Azzone, antigo glossador, conhecido fã da tese da *concessio*, sustentava que o povo jamais abdicou do seu poder, porque, depois de tê-lo transferido, o revogou em várias ocasiões (cf. verbo "Democracia", já cit.).

15 MAQUIAVEL. *O príncipe*, 1513; *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, 1513-1519.

O diplomata florentino fez, de certa forma, o que, sempre, se justificaria: um retorno à Antigüidade para buscar ensinamentos contemporâneos. Vale o exemplo, para nós, em relação à utilização do direito público romano como instrumento de crítica e de reavivamento.

Maquiavel analisa a história romana em função da Itália de seu tempo:

"Não posso deixar de me espantar – e de queixar-me – quando considero, de um lado, a veneração que inspiram as coisas antigas (bastaria lembrar como se compra, a peso de ouro, um fragmento de estátua que se deseja ter junto a si, como adorno da casa: modelo para os que se deliciam com a sua arte, esforçando-se por reproduzi-la); de outro, os atos admiráveis de virtude que a História registra, nos antigos reinos e repúblicas, envolvendo monarcas, capitães, cidadãos, legisladores, todos os que trabalharam pela grandeza da pátria. (...) Com maior espanto ainda vejo que, nas causas que agitam os cidadãos e nos males que afetam os homens, sempre se recorre aos conselhos e remédios dos antigos. As leis, por exemplo, não são mais do que sentenças dos juriconsultos pretéritos, as quais, codificadas, orientam os modernos juristas. A própria medicina não passa da experiência dos médicos de outros tempos, que ajudam os clínicos de hoje a fazer seus diagnósticos. Contudo, quando se trata de ordenar uma república, manter um Estado, governar um reino, comandar exércitos e administrar a guerra, ou de distribuir justiça aos cidadãos, não se viu ainda um só príncipe, uma só república, um só capitão ou cidadão apoiar-se no exemplo da Antigüidade."¹⁶

Na *Arte da Guerra*, Maquiavel coloca na boca de Fabrizio Colonna o apelo para que não se deixem os jovens abater pela decadência militar e política da Itália, porque "este país parece ter nascido para ressuscitar as coisas mortas, como já se viu na poesia, na pintura e na escultura".¹⁷

O campo histórico das reflexões de Maquiavel não foi o das cidades gregas, mas o da república romana.

À primeira vista, Maquiavel exalta o realismo político com o que justificaria as razões de Estado e as ações cruéis e imorais necessárias à conquista ou à manutenção do poder. No entanto, esses aspectos negativos de uma tentativa maquiavélica de redução da política a um nível puramente técnico e a concepção absolutista do príncipe devem ser entendidos com temperamentos.¹⁸

Na verdade, Maquiavel assume uma postura realista e pagã, voltando à Antigüidade, onde não se cogitaram de direitos individuais anteriores ao Estado. Seu

16 *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Trad.: Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1979, Introdução, p. 17.

17 *A arte da guerra. A vida de Castruccio Castracani. Belfagor, o arquidiabo*. Trad.: Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1980, p. 38.

18 Cf. MORAES, Lauro Escorel. Maquiavel e o pensamento político. *Maquiavel: um seminário na Universidade de Brasília*. Brasília: UnB, 1981, pp. 18 ss.

realismo político, porém, que conduz àquela redução técnica a serviço do poder, não afasta a idéia democrática, de igual maneira concebida como uma técnica de buscar a estabilidade política. Toda a construção de *O Príncipe* está fundada na tranqüilidade política, como objetivo, enquanto o anátema é dirigido à anarquia. A tendência torna-se mais clara nos *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. A debilidade dos Estados tem causa na insuficiente virtude civil da religião cristã, tal como praticada; os tumultos exercem uma função benéfica purificadora, pois a reação a eles induz à elaboração de boas leis e ordem em benefício da liberdade pública (conflito entre o povo e o Senado faz nascer a figura do tribuno da plebe):

"Assim, quando os Tarquínios (os quais refreavam os aristocratas pelo terror que lhes inspiravam) deixaram de existir, foi preciso buscar novas instituições que os substituíssem, com o mesmo efeito. Em consequência, só depois dos distúrbios, das contínuas reclamações e dos perigos provocados pelos longos debates entre nobres e plebeus é que se instituíram os tribunos para a segurança do povo." ¹⁹

"Se os tribunos devem sua origem à desordem, esta desordem merece encômos, pois o povo, desta forma, assegurou participação no governo. E os tribunos foram guardiães das liberdades romanas. (...)" ²⁰

Retomando a classificação sêxtupla de Políbio sobre os governos, Maquiavel explica a qual espécie pertenceu a república romana, ²¹ assinalando o momento da organização do Estado popular e o surgimento dos tribunos e defendendo a idéia de que, "sem uma população importante, bem armada, nenhuma república poderá jamais crescer". ²²

O apego maquiavélico à estabilidade faz com que os *Comentários* pendam na direção das repúblicas, em que o papel do povo é fator de constância. ²³ A estabilidade pode ser alcançada pelo governo misto, porém, como Políbio, Maquiavel distingue Esparta de Roma, porque a primeira teve a sua constituição legada por um legislador, enquanto Roma nasceu de uma tradição gradual.

Maquiavel havia servido "com dedicação ao período republicano de Florença, Estado em que persistia uma tradição de participação política do povo, apesar das restrições que variaram no curso da História, às vezes prevalecendo a aristocracia (popolo grosso), às vezes alargando-se o campo das decisões (popolo minuto)". ²⁴ natural, portanto, que traçasse o elogio da república democrática romana:

"Um povo que tem o poder, sob o império de uma boa constituição, será tão estável, prudente e grato quanto um príncipe.

19 *Comentários...*, p. 29.

20 *Idem, ibidem*, p. 32.

21 *Comentários...* Livro I, cap. II, pp. 23 ss.

22 *Idem, ibidem*. Livro I, cap. VI, p. 39.

23 Cf. MOREIRA, Marcílio Marques. *Maquiavel e a Renascença; Tempos difíceis e reflexão crítica. Maquiavel: um seminário na Universidade de Brasília*. Brasília: UnB, 1981, pp. 29-44.

24 Cf. MOREIRA, Marcílio Marques. *Op.cit.*

Poderá sê-lo mais ainda do que o príncipe reputado pela sua sabedoria. De outro lado, um príncipe que se liberou do jugo das leis será mais ingrato, inconstante e imprudente do que o povo. A diferença que se pode observar na conduta de um e de outro não vem do caráter – semelhante em todos os homens, e melhor no povo – provém do respeito às leis sob as quais vivem, que pode ser mais ou menos profundo. Ao estudar a história do povo romano, vemos que durante quatrocentos anos ele foi inimigo da realeza e apaixonado pela glória e prosperidade da pátria. No seu comportamento, encontraremos sem dúvida muitos exemplos para apoiar o que afirmo." ²⁵

"Quanto à sagacidade e à constância, afirmo que o povo é mais prudente, menos volúvel e, num certo sentido, mais judicioso do que o príncipe. Não é sem razão que se diz que a voz do povo é a voz de Deus. De fato, vê-se a opinião universal a produzir efeitos tão maravilhosos em suas predições que parece haver nela uma potência oculta a prever o bem e o mal. E no que concerne ao julgamento do povo, quando ele ouve dois oradores de igual talento que sustentam opiniões contrárias, é raro que não abrace logo a melhor causa, provando assim que é capaz de discernir a verdade nos argumentos que lhe são apresentados. Se o povo se deixa às vezes seduzir por propostas que demonstram coragem, ou que parecem úteis, isto ocorre ainda mais freqüentemente com os príncipes, que se deixam arrastar pelas suas paixões, mais numerosas e irresistíveis do que as do povo.

Também na escolha de magistrados o povo procede melhor do que o príncipe. Jamais se poderá persuadir o povo a elevar a uma alta dignidade um homem corrupto e marcado pela infâmia dos seus costumes – o que pode levar um príncipe a fazer, por mil modos. Quando o povo adquire horror a uma instituição, este sentimento perdura séculos – uma constância desconhecida dos príncipes." ²⁶

O florentino já assinalara:

"(...) o povo, como disse Cícero, mesmo quando vive mergulhado na ignorância, pode compreender a verdade, e a admite com facilidade quando alguém da sua confiança sabe indicá-la." ²⁷

"Se se trata de um príncipe e de um povo submetidos às leis, o povo demonstrará virtudes superiores às do príncipe. Se, neste paralelo, os considerarmos igualmente livres de qualquer restrição, ver-se-á que os erros cometidos pelo povo são menos freqüentes, menos graves e mais dóceis de corrigir." ²⁸

25 *Comentários...*, p. 185.

26 *Comentários...*, Livro I, cap. LVIII, p.185.

27 *Comentários...*, Livro I, cap. IV, p. 32.

28 *Comentários...*, Livro I, cap. LVIII, p. 186.

Maquiavel coincide com o surgimento do Estado moderno, nacional, soberano. Jean Bodin, tão oposto ao funcionário de Florença, é considerado o teórico da soberania: o poder supremo. Soberania é o "poder absoluto e perpétuo de uma república". Bodin adota a idéia tripartite das formas clássicas do Estado, conforme a soberania esteja nas mãos de um só, de uma minoria ou de uma multidão: monarquia, aristocracia e democracia. Ele, também, vai buscar na História as leis universais. Não considera Roma um modelo misto, porém uma república democrática. Se admitisse o governo misto, fracionada seria a soberania, que entende como um mal e a distingue do seu exercício: pode haver, por delegação do monarca, o exercício do governo por uma assembleia aristocrática ou democrática. A soberania é absoluta. O soberano não pode estar sujeito a outrem: o soberano (o povo ou o príncipe) é *legibus solutus*. Bodin estabelece as diferenças entre Estado e governo, i.e., entre o soberano e os magistrados (distinção que será retomada por Rousseau dois séculos mais tarde, para fazer residir a soberania unicamente no povo – expressão da vontade geral).²⁹

Bobbio assinala que, "embora a opção política de Rousseau seja oposta à de Bodin, pois o primeiro identifica a soberania com a soberania popular e o segundo pensa que ela pode residir tanto no povo como no príncipe ou na classe aristocrática (e, ao manifestar sua preferência pessoal, escolhe a monarquia), a lógica de Rousseau é a mesma de Bodin. Para Rousseau, também, uma das características da soberania é a indivisibilidade. A soberania ou é única ou não existe".³⁰ Isso nada tem que ver com a divisão de poderes do governo. A soberania é que não se divide. Para os teóricos do governo misto, a república romana era um Estado, cuja soberania estava dividida entre os cônsules, o Senado e o povo; para Bodin, tratava-se de um Estado democrático, onde o poder soberano residia no povo, tendo como órgãos executivos dessa vontade, soberana e singular, os cônsules e o Senado.

Interessante anotar que os escritores calvinistas, chamados monarcômacos, tal como seu adversário Jean Bodin, embora enveredando por caminhos diferentes e chegando a conclusões "democráticas" não compatíveis com as dos romanistas, foram, igualmente, influenciados pela idéia democrática do direito romano.³¹ François Hotman (1524-1590), jurista huguenote, ministrou a cadeira de Direito Romano³² nas principais universidades europeias, apelou para a história da França para lutar contra o absolutismo monárquico e defender o direito dos parlamentos; Franco Gallia *seu tractatus isagogicus de regimine regni Galliae et de iure successionis* (1573). Foi duramente atacado por Bodin, o teórico da soberania, pois, segundo Hotman, os antigos reis de França eram eleitos sob certas condições e leis que lhes

29 BODIN, Jean (1530-1576). *Os seis livros da República*, 1576 (não se tem o texto; a última edição é fotomecânica da edição de Paris de 1583; Darmstadt: Scientia Verlag Aalen, 1977); cf. *Dicionário de obras políticas*. Coord.: François Châtelet, Olivier Duhamel e Evelyne Pisier. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993, pp. 156 ss.; v. III; CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Agir, 1966, pp. 48 ss.

30 BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília: UnB, 1980, p. 91.

31 Cf. BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Brasília: UnB, 1984, pp. 24 ss.; POLETTI, Ronaldo. O sufrágio universal. *Revista Forense*, v. 275, pp. 13-43; PRÉLOT, Marcel. *Histoire des idées politiques*. 3.ª ed. Paris: Dalloz, 1966, p. 144.

32 Hotman era romanista e se opôs aos comentaristas italianos, buscando restabelecer os textos do direito romano clássico. No seu *Antitriboniano* (1567), combinou um ataque aos compiladores de Justiniano com um pleito para a codificação do direito francês, com base nos costumes e experiências nativos, sem imitação excessiva do direito romano.

limitavam o poder, sendo, por isso, suscetíveis de deposição pelo povo. Hotman defendeu uma realeza revogável e um governo misto, onde a aristocracia equilibraria as autoridades do rei e do povo. Inobstante, professor de Direito, ele estudou a Gália, antes dos romanos, e procurou demonstrar a inexistência de fundamento absolutista nos juristas romanos.

Théodore de Bèze (1519-1605), sucessor de Calvino na direção da Companhia dos Pastores de Genebra, escreveu *De iure magistratum in subditos et officio subditorum erga magistratus* (1574). Ele sustentou a teoria tradicional do fundamento divino do poder, estabelecendo a obediência ao príncipe, mas também os limites dessa obediência. Que o príncipe não mande nada que seja contra as leis divinas ou contra as leis humanas, pois o magistrado é criado pelo povo como o tutor pelo tutelado e o pastor pelo rebanho. A violação, pelo príncipe, dos limites que lhe são impostos justifica a resistência, primeiro, pelos magistrados e, em última instância, pelo próprio povo. A teoria de Bèze, no entanto, não é democrática. Povo e lei são realidades coexistentes. O povo não toma o lugar do soberano absoluto; não está nem antes nem acima da lei, pois é ela que o faz existir.³³

Dentre as obras que sofreram a influência de Hotman está a *Vindiciae contra Tyrannos, sive de principis in populum populique in principe legitima potestates* (1597), subscrita por Stefani Junio Bruto, na verdade Hubert Languet (1518-1581), e Philippe Du Plessis Mornay (1549-1623). Na obra há uma enunciação clara da tese do contratualismo: um pacto entre o povo, o rei e Deus, e outro pacto entre o povo e o rei, mas o povo é sempre superior ao rei.

A obra mais completa do período é a de Althusius, igualmente jurista e professor de Direito: *Politica Methodice Digesta* (1603). Trata, também, do contratualismo. Ele é o último dos monarcômacos, inventor da teoria do duplo contrato, idéia típica dos jus-naturalistas, define o *pactum societatis* (a multidão dispersa torna-se *populus*) e o *pactum subiectionis* (os indivíduos já constituídos em *populus* decidem criar uma estrutura estável, organizando um poder coercitivo).

De Althusius vêm três idéias do Contrato Social de Rousseau: a idéia da soberania inalienável do povo; a idéia do exercício direto da soberania pelo povo, sem o que todo regime é tirania; a idéia do governo mandatário do povo.³⁴

6. Em Rousseau, a idéia democrática romana adquire uma nitidez maior.

O genebrino cuida dos três modos de exercício do poder executivo, que pode ser confiado a um só magistrado, a um grupo de magistrados ou a todo o povo, reservando, todavia, o poder legislativo exclusivamente ao povo, como característica da soberania.

Como se realiza a democracia direta? Que são os comícios?

No Livro IV do *Contrato Social*, Rousseau assinala não ser conhecido como se formam os povos. Temos, a propósito, apenas conjecturas e a busca nos usos e costumes. Assim, ele vai procurar saber como o mais livre e o mais poderoso povo da terra exercia seu poder supremo. Depois da fundação de Roma, a República nascente, i.é., o exército fundador, composto de Albanos, Sabinos e estrangeiros, foi dividido em três tribos, i.é., três classes, cada uma com dez cúrias. As cúrias foram divididas em decúrias. Assim, cada tribo era composta de cem cavaleiros (=centú-

³³ Dicionário de obras políticas. Cit., p. 133.

³⁴ Cf. PRÉLOT, op. cit., p. 271.

rias). Era uma divisão militar. Albanos, Sabinos e estrangeiros (esta classe cresceu sempre, superando as outras).

Servius fez uma mudança. As classes não mais se caracterizaram pelas raças, mas pelo lugar de ocupação de cada tribo. Passaram a ser quatro, em vez de três tribos. Cada uma ocupando uma das colinas de Roma e delas emprestando o nome. Tal divisão não indica um lugar, mas um grupo de homens. Ele proíbe aos habitantes de circularem de uma colina para outra, o que impede a miscigenação. O número de tribos aumenta, entre as urbanas e as rústicas. O povo romano era constituído de trinta e cinco tribos até o fim da República. A maioria das tribos era rústica. Assinala-se o gosto dos primeiros romanos pela vida do campo. Servius uniu a liberdade aos trabalhos rústicos do campo. Com a cidade ficaram as artes, os officios, a intriga, a fortuna e a escravidão.

Os romanos sempre exaltaram a vida do campo.

Depois dessas decisões todas, Servius dividiu o povo romano em seis classes, segundo os seus bens; não mais pelos homens ou pelos lugares. Dos mais ricos para os mais pobres. Seis classes e cento e noventa e três centúrias. A última das classes era a dos proletários. Sempre um esquema militar e sempre um elogio ao campo.

São titulares da *potestas*: Deus, o povo, os magistrados, os *patres familiarum*. O *populus* é o titular, por excelência, da *potestas*:

Os comícios têm sua origem na monarquia: a indagação do povo para pedir-lhe a cooperação e participação. Eles têm dupla forma: civil e militar. O cidadão é também soldado.

O comício curiatio consiste na reunião das cúrias. Rousseau assinala que os comícios por cúrias foram uma criação de Rômulo. A reunião se dava sempre em lugar aberto e dentro da cidade (no *comitium* do *forum*).

Os *comitia curiata* foram perdendo importância na República (simbolicamente representados por trinta *lictors*, se reuniam para tomar decisões em determinados negócios familiares), constituindo, no fundo, uma reminiscência monárquica.

Os comícios centuriatos, instituídos por Sêrvio, chamados de *comitatus maximus*, *exercitus urbanus*, mantiveram sempre a sua origem militar, convocados e presididos pelos magistrados com império. Os censores podiam convocá-los para o censo e para o *lustrum* sucessivo.

Os *comitia centuriata* desenvolveram as suas funções, especialmente aquelas de eleição dos magistrados maiores (cônsules, pretores e censores). Os cidadãos homens, não importa a sua situação familiar, aptos às armas (dos dezessete aos sessenta anos), eram distribuídos, em relação ao censo familiar, em cento e noventa e três centúrias, dezoito das quais eram os *equites*; o restante era dividido em cinco classes censitárias dos *pedites*. Os proletários (as famílias que tinham apenas a prole) ocupavam cinco centúrias. O voto das centúrias era unitário.

A assembléa militar das centúrias reúne-se fora dos muros, em regra no campo de Marte.

"Os comícios por cúrias ligavam-se à instituição de Rômulo; os por centúrias, à de Sêrvio; os por tribos, à dos tribunos do povo.

Nenhuma lei recebia sanção, nenhum magistrado era eleito senão nos comícios, e, como não havia cidadão que não estivesse inscrito numa cúria, numa centúria ou numa tribo, conclui-se que nenhum cidadão era excluído do direito do sufrágio e que o povo romano era verdadeiramente soberano de direito e de fato. (...)

As leis e as eleições dos chefes não eram os únicos pontos submetidos ao julgamento dos comícios; tendo o povo romano usurpado as funções mais importantes do governo, pode-se dizer que o destino da Europa era regulamentado nessas assembléias. Essa variedade de objetivos dava lugar às várias formas que tomavam as assembléias, de acordo com os assuntos sobre os quais tinham de pronunciar-se."

7. A idéia de democracia do direito romano tem servido, ainda, ao debate entre a democracia e o liberalismo, que é o regime da representação política, bem como para as tentativas de aprimoramento desse último, ou melhor, na intenção de minimizar os defeitos do governo parlamentar.

A idéia de democracia direta não morreu.

Está presente em Marx, que visualizou seus traços na Comuna de Paris, em 1871; em Lênin (*O Estado e a Revolução*, 1917); na idéia da subordinação dos delegados do povo a seus eleitores, investidos aqueles de mandatos imperativos, portanto revogáveis; no governo de assembléia, sem qualquer delegação; no referendo e no plebiscito.

A temática não é estranha à modernidade, nem à contemporaneidade.³⁵ Em nossa época, a da revolução cibernética, é possível concretizar o sonho do plebiscito de todos os dias. A informatização computadorizada afasta a crítica da impossibilidade de reunir-se o povo na praça. Já no século passado, Ledru-Rollin (*Du Gouvernement Direct du Peuple*, 1851) foi precursor da idéia de um *forum* factível, em face do progresso tecnológico na comunicação:

"(...) Du reste, cette célérité de propagande, cette spontanéité d'adhésions, n'ont rien qui doive surprendre, car le dogme de la souveraineté vivante, agissante, du Peuple dort, depuis les républiques de la Grèce et de Rome, au fond de la conscience humaine; il ne fallait, pour en réveiller le souvenir, que l'impuissance bien constatée des autres modes de gouvernement. Féodalité, monarchie absolue ou tempérée, systèmes constitutionnels de pondérations et d'équilibre, représentations à quelque titre que ce soit, une fois condamnés irrémisiblement par l'expérience, le gouvernement du peuple n'était plus seulement une déduction logique de l'esprit, une affaire de raison

35 BRACCO, Fabrizio. *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa nel dibattito tra democratici e socialisti in Francia. 1850-1851. Estrato del' Assemblee di Stati e Istituzioni Rappresentative nella Storia del Pensiero Politico Moderno (Secoli XV-XX). Atti del Convegno internazionale tenuto a Perugia dal 16 al 18 settembre 1982. Annali della Facoltà di Scienze Politiche. aa. 1982-1983, 19 Materiali di Storia, 7. Rimini: Maggioli Editore, 5-40.152.*

ou de choix, il sortait, inévitablement, de la nécessité, comme la dernière forme d'ordre et de sécurité possible pour les états. Après avoir parcourus le cercle, il fallait fatalement en revenir à l'idée rudimentaire, avec cette seule différence que, sous la main du temps, le cercle s'est élargi, et que la règle, autrefois applicable à un certain nombre de citoyens, s'étendra, désormais, à la nation toute entière. (...) Jadis, à Rome, quatre cents mille citoyens se réunissaient plusieurs fois par semaine sur une place publique, non seulement pour légiférer – ce que nous demandons –, mais encore pour juger, pour administrer – chose à la fois mauvaise et superflue. – Comment donc la France ne pourrait-elle pas se réunir, quelques fois par an, pour voter ses lois, aujourd'hui qu'avec la presse, l'électricité, la vapeur, le pays n'est plus, comme on l'a dit, qu'un vaste forum? (...)"³⁶

Seria o caso de indagar, nos tempos contemporâneos, de extraordinária e inesperada possibilidade de comunicação, através dos satélites e dos computadores, da qual somos testemunhas todos os dias, se o argumento da inviabilidade material da democracia direta ainda persiste?

O próprio Hans Kelsen, insuspeito nesse tema, como um sincero liberal democrata, depois de opor aquele argumento, proclama que "a democracia do Estado moderno é a democracia indireta, parlamentar, na qual a vontade geral diretiva não é formada senão por uma maioria de eleitos da maioria dos titulares dos direitos políticos. Os direitos políticos – vale dizer, a liberdade – reduzem-se a um simples direito de voto". O grande jurista austríaco, no entanto, confessa que a técnica democrática da representação liberal está, como técnica necessária, imune às críticas, valendo como uma espécie de ficção, da qual não há conveniência de afastar-se. E, inobstante isso, Kelsen admite certa reforma do parlamento e da democracia pelos partidos, cogitando do plebiscito para alguns casos, da iniciativa popular das leis e do retorno do mandato imperativo, além da superação da irresponsabilidade e imunidade dos parlamentares pela adoção do princípio da fidelidade partidária.³⁷

A respeito da contemporaneidade, a idéia da democracia direta está ligada à problemática da divisão de poderes e dos poderes negativos.³⁸ Os estudiosos discutem, em particular, se a divisão de poderes é compatível com a democracia, condicionando a resposta conforme as espécies de democracia, se "direta" ou se "representativa". O Estado burguês refutou o direito de resistência e a idéia de tribuna (no debate constituinte brasileiro, pensou-se em um "defensor do povo", como um representante dos representantes, quando a idéia de defesa do povo implica a de defendê-lo também diante dos representantes). A par disso, não é estranha a verificação da semelhança entre as organizações sindicais dos trabalhadores e a or-

36 O texto vem transcrito in CATALANO, Pierangelo. *Tribunato e resistenza*. Torino: Paravia, 1971, pp. 118-119.

37 KELSEN, Hans. *Essência e valor da democracia*. Arquivos do Ministério da Justiça. Brasília, 40(170): 63-127, out./dez. 1987.

38 CATALANO, Pierangelo. *Tribunato e resistenza*, p. 116.

ganização plebéia, do ponto de vista sociológico; nem o cotejo do constitucionalismo moderno com o modelo romano.³⁹

A Constituição brasileira de 1988, por exemplo, continua a proclamar que todo o poder emana do povo, exercido através de seus *representantes*, mas acrescenta: ou *diretamente*, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular das leis (arts. 1.º, parágrafo único, e 14).

Essa participação popular se revela, ainda, na possibilidade de representação judicial e extrajudicial pelas entidades associativas de seus filiados (art. 5.º, XXI); na atribuição aos sindicatos da defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, mesmo em questões judiciais e administrativas (art. 8.º, III); na garantia de os empregados de uma empresa elegerem seu representante para entendimento direto com os empregadores (art. 11); na participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); na possibilidade de o povo examinar, apreciar e questionar a legitimidade das contas dos municípios, que ficarão à disposição dos contribuintes por sessenta dias (art. 31, § 3.º); no caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados (art. 194, VII); no mandado de segurança coletivo, impetrável por partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação constituída (art. 5.º, LXX); na ampliação do espectro da ação popular movida por qualquer cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5.º, LXXIII).

39 LOBRANO, Giovanni. *Modelo romano y constitucionalismos modernos*. Bogotá: Universidade Externo de Colombia, 1990.