

gostaria de se assenhorear e que, ao contrário, acaba por se tornar seu patrão. Sob este aspecto, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna.

III. Estado, poder e governo

1. Para o estudo do Estado

As disciplinas históricas

As duas fontes principais para o estudo do Estado são a história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas. Que a história das instituições possa ser extraída da história das doutrinas não quer dizer que as duas histórias devam ser confundidas. Para dar logo um exemplo: uma coisa é a história dos parlamentos na Europa, outra coisa a história dos escritores parlamentaristas. Nenhuma dúvida sobre a importância que pode ter a obra de Aristóteles para o estudo das instituições políticas das cidades gregas, ou o livro VI das *Histórias* de Políbio para o estudo da constituição da república romana. Mas ninguém se contentaria em ler Hobbes para conhecer o ordenamento dos primeiros grandes Estados territoriais da idade moderna, ou Rousseau para conhecer o ordenamento das modernas democracias. De resto, se o estudo das obras de Aristóteles ou das histórias de Políbio é importante para o conhecimento respectivamente do ordenamento das cidades gregas e da república romana, muitas outras fontes, literárias e não literárias, e em número que cresce cada vez mais da idade antiga à idade contemporânea, são necessárias para conhecer a fundo os mecanismos às vezes extremamente complexos através dos quais são instituídas ou modificadas as relações de poder num dado sistema político. Por razões não difíceis de compreender, mas essencialmente pela maior dificuldade de acesso às fontes, a história

Mais do que em seu desenvolvimento histórico, o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos. Convencionalmente, hoje, o imenso campo de investigação está dividido entre duas disciplinas até didaticamente distintas: a filosofia política e a ciência política. Como todas as distinções convencionais, também esta é lábil e discutível. Quando Hobbes chamava de *philosophia civilis* o conjunto das análises sobre o homem em suas relações sociais, nela também compreendia uma série de considerações que hoje seriam incluídas na ciência política; ao contrário disso, Hegel deu aos seus *Princípios de filosofia do direito* (1821) o subtítulo de *Staatwissenschaft im Grundrisse*, "Fundamentos da ciência do Estado". Na filosofia política são compreendidos três tipos de investigação: a) da melhor forma de governo ou da ótima república; b) do fundamento do Estado, ou do poder político, com a conseqüente justificação (ou injustificação) da obrigação política; c) da essência da categoria do político ou da politicidade, com a prevalente disputa sobre a distinção entre ética e política. Estas três versões da filosofia política são exemplarmente representadas, no início da idade moderna, por três obras que deixaram marcas indeléveis na história da reflexão sobre a política: a *Utopia* de More [1516], desenho da república ideal; o *Leviatã* de Hobbes [1651], que pretende dar uma justificação racional e portanto universal da existência do Estado e indicar as razões pelas quais os seus comandos devem ser obedecidos; e o *Príncipe* de Maquiavel [1513], no qual, ao menos numa de suas interpretações (a única aliás que dá origem a um "ismo", o maquiavelismo), seria mostrado em que consiste a propriedade específica da atividade política e como se distingue ela enquanto tal da moral.

Por "ciência política" entende-se hoje uma investigação no campo da vida política capaz de satisfazer a essas três condições: a) o princípio de verificação ou de falsificação como critério da aceitabilidade dos seus resultados; b) o uso de técnicas da razão que permitam dar uma explicação causal em sentido forte ou mesmo em sentido fraco do fenômeno investigado; c) a abstenção ou

das instituições desenvolveu-se mais tarde do que a história das doutrinas, tanto que frequentemente os ordenamentos de um determinado sistema político tornaram-se conhecidos através da reconstrução (às vezes da deformação ou da idealização) que deles fizeram os escritores. Hobbes foi identificado com o Estado absoluto, Locke com a monarquia parlamentar, Montesquieu com o Estado limitado, Rousseau com a democracia, Hegel com a monarquia constitucional e assim por diante.

A primeira fonte para um estudo das instituições autônomo com respeito às doutrinas é fornecida pelos historiadores: Maquiavel reconstrói a história e o ordenamento das instituições da república romana comentando Lívio; Vico, para reconstruir a história civil das nações partindo do estado bestial (*stato ferino*) e chegando aos grandes Estados do seu tempo, denuncia a arrogância dos eruditos, "que pretendem que tudo aquilo que sabem seja tão antigo quanto o mundo" [1744, ed. 1967, p. 72], e entende que, para sua pesquisa, "deve-se proceder como se não existissem livros no mundo" [*ib.*, p. 115].

Ao estudo da história segue o estudo das leis, que regulam as relações entre governantes e governados, o conjunto das normas que constituem o direito público (uma categoria ela própria doutrinária): as primeiras histórias das instituições foram histórias do direito, escritas por juristas que com freqüência tiveram um envolvimento prático direto nos negócios de Estado. Hoje, a história das instituições não só se emancipou da história das doutrinas como também ampliou o estudo dos ordenamentos civis para bem além das formas jurídicas que os modelaram; dirige suas pesquisas para a análise do concreto funcionamento, num determinado período histórico, de um específico instituto, através dos documentos escritos, dos testemunhos dos atores, das avaliações dos contemporâneos, progredindo do estudo de um instituto fundamental como, por exemplo, o parlamento e as suas vicissitudes nos diversos países, ao estudo de institutos particulares como o secretário de Estado, o superintendente, o gabinete secreto, etc., através dos quais torna-se possível descrever a passagem do Estado feudal à monarquia absoluta, ou a gradual formação do aparato administrativo, através do qual pode-se reconstruir o processo de formação do Estado moderno e contemporâneo.

abstinência de juízos de valor, a assim chamada "avaliatividade". Considerando as três formas de filosofia política acima descritas, observe-se que a cada uma delas falta ao menos uma das características da ciência. A filosofia política como investigação da ótica república não tem caráter avaliativo; como investigação do fundamento último do poder não deseja explicar o fenômeno do poder mas justificá-lo, operação que tem por finalidade qualificar um comportamento como lícito ou ilícito, o que não se pode fazer sem a referência a valores; como investigação da essência da política escapa a toda verificação ou falsificação empírica, na medida em que isso que se chama presunçosamente de essência da política resulta de uma definição nominal e, como tal, não é verdadeira nem falsa.

Ponto de vista sociológico e jurídico

Além da distinção dos dois campos denominados convencionalmente de "filosofia" e "ciência" da política, o tema do Estado pode ser abordado de diferentes pontos de vista. Com a *Doutrina geral do Estado* [1910], de Georg Jellinek, entrou por muito tempo em uso nas teorias do Estado a distinção entre doutrina sociológica e doutrina jurídica do Estado. Esta distinção tornara-se necessária em seguida à tecnicização do direito público e à consideração do Estado como pessoa jurídica, que dela derivara. Por sua vez, a tecnicização do direito público era a consequência natural da concepção do Estado como Estado de direito, como Estado concebido principalmente como órgão de produção jurídica e, no seu conjunto, como ordenamento jurídico. Por outro lado, tal reconstrução do Estado como ordenamento jurídico não tinha feito com que se esquecesse que o Estado era também, através do direito, uma forma de organização social e que, como tal, não podia ser dissociado da sociedade e das relações sociais subjacentes. Daí a necessidade de uma distinção entre ponto de vista jurídico — a ser deixado aos juristas que, de resto, tinham sido por séculos os principais artífices dos tratados sobre o Estado — e ponto de vista sociológico, que deveria valer-se das contribuições dos sociólogos, dos etnólogos, dos estudiosos das várias formas de organização social: uma distinção que não podia ser percebida antes do advento da sociologia como ciência geral que englobava a teoria do Estado.

A distinção de Jellinek foi reconhecida como relevante e acreditada por Max Weber, que, usando como pretexto exatamente a *Doutrina geral do Estado*, sustenta a necessidade de distinguir o ponto de vista jurídico do ponto de vista sociológico. Jellinek havia afirmado que a doutrina social do Estado "tem por conteúdo a existência objetiva, histórica ou natural do Estado", enquanto a doutrina jurídica se ocupa das "normas jurídicas que naquela existência real devem se manifestar" [1910, trad. it. I, p. 73], e havia fundado a distinção sobre a contraposição, destinada a ter fortuna, entre a esfera do ser e a esfera do dever ser. Weber, iniciando o tratamento de sociologia jurídica, da qual é considerado um dos fundadores, afirma que "quando se fala de direito, ordenamento jurídico, norma jurídica, é necessário um particular rigor para diferenciar o ponto de vista jurídico do sociológico" [Weber 1908-20, trad. it. I, p. 309]: uma distinção que ele re-conduz à diferença entre validade ideal, de que se ocupam os juristas, e validade empírica das normas, de que se ocupam os sociólogos. Para Weber, tal distinção era uma premissa indispensável para deixar claro que ele se ocuparia do Estado como sociólogo e não como jurista. Este tratado torna-se um capítulo da teoria dos grupos sociais, dos quais uma espécie são os grupos políticos, que por sua vez se tornam Estados (no sentido de "Estado moderno") quando dotados de um aparato administrativo que avança com sucesso a pretensão de se valer do monopólio da força sobre um determinado território. Apenas com Kelsen [1922], que critica o duplíciplo ponto de vista de Jellinek (por ele denominado *Zweifeltheorie*), o Estado é resolvido totalmente no ordenamento jurídico e portanto desaparece como entidade diversa do direito, que dele regula a atividade dedicada à produção e à execução de normas jurídicas. De todas as teses kelsenianas, a da redução radical do Estado a ordenamento jurídico foi a que teve menor fortuna.

Com a transformação do puro Estado de direito em Estado social, as teorias meramente jurídicas do Estado, condenadas como formalistas, foram abandonadas pelos próprios juristas. Com isso, recuperaram vigor os estudos de sociologia política, que têm por objeto o Estado como forma complexa de organização social (da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos).

Funcionalismo e marxismo

Entre as teorias sociológicas do Estado, sobretudo duas mantiveram-se em campo nestes últimos anos, freqüentemente em polémica entre si mas ainda mais freqüentemente ignorando-se, cedendo cada uma delas pela própria estrada como se a outra não existisse: a teoria marxista e a teoria funcionalista, dominante na *political science* americana, que teve grande influência também na Europa e foi acolhida durante anos como a ciência política por excelência. Entre as duas teorias existem diferenças tanto com respeito à concepção de ciência em geral como com respeito ao método. Mas a diferença essencial refere-se à colocação do Estado no sistema social considerado em seu conjunto. A concepção marxiana da sociedade distingue em cada sociedade histórica, ao menos a partir de uma certa fase do desenvolvimento econômico, dois momentos, que não são postos, com respeito à sua força determinante e à sua capacidade de condicionar o desenvolvimento do sistema e a passagem de um sistema a outro, sobre o mesmo plano: a base econômica e a superestrutura. As instituições políticas, numa palavra o Estado, pertencem ao segundo momento. O momento subjacente, que compreende as relações econômicas, caracterizadas em cada época por uma determinada forma de produção, é o momento determinante, embora nem sempre, segundo algumas interpretações, dominante. Ao contrário, a concepção funcionalista (que descende de Parsons) concebe o sistema global em seu conjunto como diferenciado em quatro subsistemas (*pattern-maintenance, goal-attainment, adaptation, integration*), caracterizados pelas funções igualmente essenciais que cada um deles desempenha para a conservação do equilíbrio social, fazendo assim com que sejam reciprocamente interdependentes. Ao subsistema político cabe a função do *goal-attainment*, o que equivale a dizer que a função política exercida pelo conjunto das instituições que constituem o Estado é uma das quatro funções fundamentais de todo sistema social. É verdade que também na concepção marxiana a relação entre base econômica e superestrutura política é uma relação de ação e reação, mas resta inquestionável a idéia (sem a qual perderia força um dos caracteres essenciais da teoria marxista) de que a base econômica é sempre determinante em última instância. Na teoria funcionalista, não existem diversidades de planos entre as diversas

funções de que todo sistema social não se pode privar. Além do mais, o subsistema ao qual é atribuída uma função preeminente não é o subsistema econômico mas o cultural, pois a máxima força coesiva de todo grupo social dependeria da adesão aos valores e às normas estabelecidas, através do processo de socialização de um lado (interiorização dos valores sociais) e de controle social de outro (observância das normas que regulam a generalidade dos comportamentos).

As duas diversas — melhor: opostas — concepções podem ser reconduzidas ao diverso problema de fundo que elas próprias se põem e pretendem resolver. Enquanto a teoria funcionalista, especialmente na sua versão parsoniana, é dominada pelo tema hobbesiano da ordem, a marxista é dominada pelo tema da ruptura da ordem, da passagem de uma ordem a outra, concebida como passagem de uma forma de produção a outra através da explosão das contradições internas ao sistema, especialmente da contradição entre forças produtivas e relações de produção. Enquanto a primeira se preocupa essencialmente com o problema da conservação social, a segunda se preocupa essencialmente com a mudança social. De um lado, as mudanças que interessam à teoria funcionalista são as que ocorrem no interior do sistema e que o sistema tem a capacidade de absorver mediante pequenos ajustamentos previstos pelo próprio mecanismo do sistema. Marx e os marxistas sempre preconizaram, analisaram e prefiguraram a grande mudança, aquela que coloca em crise um determinado sistema e dele cria, através de um salto qualitativo, um outro sistema. Segundo um lugar-comum (mas nem por isso errôneo) do pensamento sociológico, a grande divisão é a que opõe os sistemas que privilegiam o momento da coesão aos sistemas que privilegiam o momento do antagonismo, os sistemas assim chamados integracionistas aos sistemas assim chamados conflitualistas. Seria difícil encontrar na história do pensamento sociológico dois protótipos desta grande divisão mais puros do que o marxismo e o funcionalismo. Pode-se também acrescentar que a concepção funcionalista é sob certos aspectos análoga àquela contra a qual Marx travou uma de suas batalhas teóricas mais célebres, a concepção da economia clássica segundo a qual a sociedade civil, não obstante os conflitos que a agitam, obedece a uma espécie de ordem preestabelecida e goza da vantagem de um mecanismo — o mercado — destinado a manter o

equilíbrio através de um contínuo ajustamento dos interesses correntes.

Nos últimos anos, o ponto de vista que acabou por prevalecer na representação do Estado foi o sistêmico, extraído — sem muito rigor e com algumas variações — da teoria dos sistemas (*in primis*, David Easton e Gabriel Almond). A relação entre o conjunto das instituições políticas e o sistema social no seu todo é representada como uma relação demanda-resposta (*input-output*). A função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter as demandas em respostas. As respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade. Por sua vez, estas respostas retroagem sobre a transformação do ambiente social, do qual, em seqüência ao modo como são dadas as respostas, nascem novas demandas, num processo de mudança contínua que pode ser gradual quando existe correspondência entre demandas e respostas, brusco quando por uma sobrecarga das demandas sobre as respostas interrompe-se o fluxo de retroação e as instituições políticas vigentes, não conseguindo mais dar respostas satisfatórias, sofrem um processo de transformação que pode chegar à fase final da completa modificação. A representação sistêmica do Estado é perfeitamente compatível com ambas as teorias gerais da sociedade de que se falou pouco atrás. Ficando estabelecida a diversa interpretação da função do Estado na sociedade, a representação sistêmica do Estado deixa propor um esquema conceitual para analisar como as instituições políticas funcionam, como exercem a função que lhes é própria, seja qual for a interpretação que delas se faça.

Estado e sociedade

Aquilo que mudou — melhor: que foi completamente invertido — ao longo da secular reflexão sobre o problema do Estado foi a relação entre Estado e sociedade. Durante séculos a organização política foi o objeto por excelência de toda reflexão sobre a vida social do homem, sobre o homem como animal social, como *politikón zoon*, onde em *politikón* estava compreendido sem diferenciação o hodierno duplice sentido de “social” e “político”. Com isto não se quer dizer que o pensamento antigo não tenha relevado a existência de formas associativas humanas diferentes

do Estado, mas a família foi considerada por Aristóteles como primeira forma embrionária e imperfeita da *pólis* e o seu tratamento foi colocado no início da *política*. Quanto às demais formas de sociedade ou *Koinonizai*, constituídas por acordo ou por necessidade pelos indivíduos com o objetivo de atingir fins particulares, são tratadas pelo próprio Aristóteles no capítulo da *Ética a Nicômaco* dedicado à amizade, e precisamente por serem formadas para o alcance de fins particulares — a navegação por parte dos navegantes, a vitória na guerra por parte dos homens de armas, o prazer e a distração por parte dos que se reúnem para banquetear — estão subordinadas à sociedade política, que visa não a uma utilidade particular ou momentânea mas à utilidade geral e duradoura capaz de envolver toda a vida do homem [1.160a]. A relação entre sociedade política (que, isolada, é a *societas perfecta*) e as sociedades particulares é uma relação entre o todo e as partes, na qual o todo, o ente englobador, é a *pólis*, e as partes englobadas são a família e as associações. Em toda a tratadística política até Hegel inclusive, permanece constante esta relação entre o Estado e as sociedades menores ou parciais. No *Leviatã* de Hobbes [1651], além do capítulo sobre a família e sobre a sociedade patronal, que é comum a todos os tratados de política da época, há também um capítulo (o XXII) sobre as sociedades parciais (denominadas, de modo grego, *systems*), das quais é apresentada uma rica exemplificação com a correspondente tipologia, que constituiria hoje um dos capítulos principais de um tratado de sociologia. A teoria política de Hegel, exposta na parte III dos *Princípios de filosofia do direito* [1821], é uma teoria do Estado como momento culminante do Espírito objetivo, culminante no sentido de que resolve e supera os dois momentos precedentes da família e da sociedade civil; e na qual é inserido, entre outros, o tratado sobre as corporações, típicas sociedades parciais e com fins particulares no sentido tradicional. Com a emancipação da sociedade civil-burguesa, no sentido marxiano, ou da sociedade industrial, no sentido saint-simoniano, do Estado, inverte-se a relação entre instituições políticas e sociedade. Pouco a pouco a sociedade nas suas várias articulações torna-se o todo, do qual o Estado, considerado restritivamente como o aparato coativo com o qual um setor da sociedade exerce o poder sobre o outro, é degradado à parte. Se o curso da humanidade desenrolou-se até então das sociedades menores (como a família) ao Esta-

do, agora finalmente — de um lado com a descoberta das leis econômicas que permitem ao homem uma convivência harmoniosa com uma necessidade mínima de aparato coativo e portanto de poder político, de outro com o desenvolvimento da organização industrial mantida pelos cientistas e pelos próprios industriais que de agora em diante renunciarão à espada de César — passará a se desenrolar através de um processo inverso que vai do Estado opressivo à sociedade libertada. Desta inversão nasce uma das idéias dominantes do século XIX, comum tanto ao socialismo utópico quanto ao socialismo científico, tanto às várias formas de pensamento libertário quanto ao pensamento liberal em suas expressões mais radicais: a idéia da inevitável extinção do Estado ou ao menos da sua redução aos mínimos termos. No que se refere aos tratados sobre o Estado, tornam-se eles cada vez mais tratados parciais com respeito ao tratado geral da sociedade. Poucos anos após a morte de Hegel sai o *Curso de filosofia positiva* de Comte [1830-42], que culmina na teoria geral da sociedade, ou sociologia, da qual o tema do Estado constitui apenas uma parte. Na própria Alemanha de Hegel, desaparece com Lorenz von Stein a *gesamte Staatswissenschaft*, “ciência geral do Estado”, e a uma *Staatswissenschaft* cada vez mais restrita em seu objeto, e cada vez mais reduzida a um tratado do Estado distinto da sociedade global, contrapõe-se uma *Gesellschaftswissenschaft*, “ciência da sociedade”. Hoje a sociologia política é uma parte da sociologia geral, e a ciência política é uma das ciências sociais. O Estado como sistema político é, com respeito ao sistema social, um subsistema.

Da parte dos governantes ou dos governados

Ao lado das diversas maneiras de considerar o problema do Estado, examinadas até aqui, com respeito ao objeto, ao método, ao ponto de vista, à concepção do sistema social, deve-se mencionar uma contraposição que, em geral, não é levada na devida conta mas que divide em dois campos opostos as doutrinas políticas talvez mais do que qualquer outra dicotomia. Refiro-me à contraposição que deriva da diversa posição que os escritores assumem com respeito à relação política fundamental — governantes-governados, soberano-súditos ou Estado-cidadãos —, rela-

ção que é geralmente considerada com relação entre superior e inferior, salvo numa concepção democrática radical onde governantes e governados identificam-se ao menos idealmente numa única pessoa e o governo se resolve no autogoverno. Considerada a relação política como uma relação específica entre dois sujeitos, dos quais um tem o direito de comandar e o outro o dever de obedecer, o problema do Estado pode ser tratado prevalentemente do ponto de vista do governante ou do ponto de vista do governado: *ex parte principis* ou *ex parte populi*. Na realidade, numa longa tradição que vai do *Político* de Platão ao *Príncipe* de Maquiavel, da *Cirropédia* de Xenofonte ao *Princeps christianus* de Erasmo [1515], os escritores políticos trataram o problema do Estado principalmente do ponto de vista dos governantes: seus temas essenciais são a arte de bem governar, as virtudes ou habilidades ou capacidades que se exigem do bom governante, as várias formas de governo, a distinção entre bom e mau governo, a fenomenologia da tirania em todas as suas diversas formas, direitos, deveres e prerrogativas dos governantes, as diversas funções do Estado e os poderes necessários para cumpri-las adequadamente, os vários ramos da administração, conceitos fundamentais como *dominium*, *imperium*, *maiestas*, *auctoritas*, *potestas* e *summa potestas* que todos referem apenas a um dos dois sujeitos da relação, àquele que está no alto e que se torna deste modo o verdadeiro sujeito ativo da relação, sendo o outro tratado como sujeito passivo, a matéria com respeito à forma (formante). Não que tenha estado completamente ausente a outra perspectiva, a da sociedade política vista de baixo, a partir dos interesses, necessidades e direitos dos destinatários do benefício (ou do malefício, segundo os casos) do governo, mas a persistência e a insistência de certas metáforas — o pastor que pressupõe um rebanho, o *gubernator* (no sentido originário de “timoneiro”) que pressupõe uma chusma, o pai que pressupõe filhos menores e carentes de proteção, o senhor que pressupõe os servos — mostram, mais do que uma longa exemplificação, o sentido e a direção predominantes no discurso político dos séculos passados. Mesmo a metáfora, empregada por Platão no *Político*, do governante-tecedor — “o fim da trama da ação política é uma boa teceitura” [311b] — não escapa desta perspectiva: a arte de tecer é aquela que “indica a cada um as obras que devem ser terminadas” [ib., 308e].

A reviravolta, a descoberta da outra face da Lua, até então desconhecida, ocorre no início da idade moderna, com a doutrina dos direitos naturais que pertencem ao indivíduo singular. Estes direitos precedem à formação de qualquer sociedade política e portanto de toda a estrutura de poder que a caracteriza. Diferentemente da família ou da sociedade senhorial, a sociedade política começa a ser entendida de modo prevalente (precedentes disto tinham também existido na idade clássica) como um produto voluntário dos indivíduos, que com um acordo recíproco decidem viver em sociedade e instituir um governo. Johannes Althusius, um dos maiores arifíces deste novo modo de ver, define a política do seguinte modo: "A política é a arte por meio da qual os homens se associam com o objetivo de instaurar, cultivar e conservar entre si a vida social. Por este motivo é definida como simbiótica" [1603, ed. 1932 I, 1]. Althusius parte dos "homens" e procede através da obra dos homens em direção da descrição da comunidade política. O ponto de partida de Aristóteles, que durante séculos foi uma referência fundamental, é exatamente o oposto: "É evidente (...) que o Estado existe por natureza [e portanto não é instituído pelos homens] e é anterior a cada um dos indivíduos" [Política, 1253a, 25]. O que comporta esta inversão do ponto de partida, mesmo que depois Althusius não tenha tirado dela todas as consequências? Comporta o relevo dado a problemas políticos diversos daqueles tratados habitualmente por quem se põe *ex parte principis*: a liberdade dos cidadãos (de fato ou de direito, civil ou política, negativa ou positiva) e não o poder dos governantes; o bem-estar, a prosperidade, a felicidade dos indivíduos considerados um a um, e não apenas a potência do Estado; o direito de resistência às leis injustas, e não apenas o dever de obediência (ativa ou passiva); a articulação da sociedade política em partes inclusive contrapostas (os partidos não mais avaliados unicamente como facções que dilaceram o tecido do Estado), e não apenas a sua compacta unidade; a divisão e contraposição vertical e horizontal dos diversos centros de poder e não apenas o poder na sua concentração e na sua centralidade; o mérito de um governo devendo ser procurado mais na quantidade de direitos de que goza o singular do que na medida dos poderes dos governantes. Para Locke, o fim do governo civil é a garantia da propriedade que é um direito individual, cuja formação precede ao nascimento do Estado; para Spinoza e para

Rousseau, é a liberdade, não a *libertas* que Hobbes lia sobre os muros das cidades fortificadas e interpretava justamente como independência em relação às outras cidades (a auto-suficiência de que tinha falado Aristóteles). A mais alta expressão praticamente relevante desta inversão são as Declarações dos direitos americanas e francesas, nas quais é solenemente enunciado o princípio de que o governo é para o indivíduo e não o indivíduo para o governo, um princípio que exerceu grande influência não apenas sobre todas as constituições que vieram depois mas também sobre a reflexão a respeito do Estado, tornando-se assim, ao menos em termos ideais, irreversível. Na reflexão política, pelo menos a partir da revolução francesa, a reviravolta mais significativa foi a que se refere à idéia de "mudança", no sentido do livro V da *Política* aristotélica, isto é, da passagem de uma forma de governo a outra. Considerada até então geralmente como um mal (conclusão lógica de uma doutrina política que por séculos estimou e exaltou a estabilidade e considerou a guerra civil como o pior dos males), tal passagem começa a adquirir um valor positivo por parte dos movimentos revolucionários, que passam a ver na mudança o início de uma nova era. Mas precisamente como a guerra civil representava a crise do Estado vista *ex parte principis*, a revolução, interpretada positivamente, representou a crise do Estado vista *ex parte populi*.

2. O nome e a coisa

Origem do nome

É fora de discussão que a palavra "Estado" se impôs através da difusão e pelo prestígio do *Príncipe* de Maquiavel. A obra começa, como se sabe, com estas palavras: "Todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados" [1513, ed. 1977, p. 5]. Isto não quer dizer que a palavra tenha sido introduzida por Maquiavel. Minuciosas e amplas pesquisas sobre o uso de "Estado" na linguagem do Quatrocentos e do Quinhentos mostram que a passagem do significado corrente do termo *status* de "situação" para "Estado" no sentido moderno da palavra, já ocorrera, através do isolamento do primeiro termo da expressão clássica *status rei*

publicae. O próprio Maquiavel não poderia ter escrito aquela frase exatamente no início da obra se a palavra em questão já não fosse de uso corrente.

Certo, com o autor do *Príncipe* o termo "Estado" vai pouco a pouco substituindo, embora através de um longo percurso, os termos tradicionais com que fora designada até então a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando: *civitas*, que traduzia o grego *polis*, e *res publica* com o qual os escritores romanos designavam o conjunto das instituições políticas de Roma, justamente da *civitas*. O longo percurso é demonstrado pelo fato de que ainda no final do Quinhentos Jean Bodin intitularia seu tratado político de *Da República* [1576], dedicado a todas as formas de Estado e não só às repúblicas em sentido restrito; no Seiscentos, Hobbes usará predominantemente os termos *civitas* nas obras latinas e *commonwealth* nas obras inglesas, com todas as acepções em que hoje se usa "Estado". Não que os Romanos não conhecessem e não usassem o termo *regnum* para designar um ordenamento diverso daquele da *civitas*, um ordenamento dirigido pelo poder de um só, mas não obstante fosse bem clara a distinção entre o governo de um só e o governo de um corpo coletivo não tiveram jamais uma palavra que servisse para designar o gênero, do qual *regna* e *res publica* em sentido estrito fossem as espécies, tanto que *res publica* continuou a ser usada como espécie e como gênero: "*Cum penes unum est omnium summa rerum, regem illum unum vocamus et regnum eius rei publicae status*" [Cícero, *De re publica*, I, 26, 42]. A própria história romana, de resto, oferecia um exemplo extremamente significativo e perfeitamente reconhecido de passagem de uma forma de regimento político a outra, na transição do *regnum* à *res publica* e da *res publica* ao *principatus*. Quando, durante o domínio de César, Cícero escreve "*rem publicam verbo retinemus, re ipsa vero iam pridem amisimus*" [ib., V, 1, 2], mostra estar perfeitamente consciente do significado ambíguo do termo *res publica* e ter em mente a distinção entre a república como específica forma de governo, isto é, como a forma de governo da Roma "republicana", e outras possíveis formas de governo. A única palavra do gênero conhecida pelos antigos para designar as várias formas de governo era *civitas* mas, quando já na Europa, no tempo de Maquiavel, o termo *civitas* devia ser percebido, especialmente para quem falava em língua vulgar (e não em latim),

como sempre mais inadequado para representar a realidade de ordenamentos políticos que se estendiam territorialmente bem além dos muros de uma cidade, aí compreendidas as repúblicas que tomavam de empréstimo o nome de uma cidade, como a república de Veneza; assim, a exigência de ter à disposição um termo de gênero mais adequado para representar as situações reais devia ser mais forte do que o vínculo a uma longa e respeitada tradição. Daí a fortuna do termo "Estado", que através de modificações ainda não bem esclarecidas passou de um significado genérico de situação para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes, como aparece no próprio trecho de Maquiavel, no qual o termo "Estado", apenas introduzido, é imediatamente assimilado ao termo "domínio". Não obstante a novidade do trecho, no qual "Estado" é usado como o termo do gênero, e "república" como o termo da espécie, para indicar uma das duas formas de governo, e não obstante a importância que teve para a formação do léxico que se usa ainda hoje, o significado tradicional desses termos não foi abandonado nem mesmo por Maquiavel, e o seu uso continuou a ser promiscuo, como resulta deste trecho dos *Discursos sobre a primeira década*, no qual Maquiavel introduz o discurso sobre as formas de governo, tendo por guia Políbio: "Digo, como alguns que escreveram a respeito das repúblicas, que nelas podem existir três tipos de estado, por eles chamados de Principado, Aristocrático e Popular; os que pretendem estabelecer a ordem numa cidade devem escolher um desses três tipos, conforme lhes pareça mais conveniente" [1513-19, ed. 1977 p. 130].

Argumentos em favor da descontinuidade

O problema do nome "Estado" não seria tão importante se a introdução do novo termo nos primórdios da idade moderna não tivesse sido uma ocasião para sustentar que ele não correspondia apenas a uma exigência de clareza lexical mas ia ao encontro da necessidade de encontrar um novo nome para uma realidade nova: a realidade do Estado precisamente moderno, a ser considerado como uma forma de ordenamento tão diverso dos ordenamentos precedentes que não podia mais ser chamado com os antigos nomes. É de fato opinião difusa, sustentada critério-

samente por historiadores, juristas e escritores políticos, que com Maquiavel não começa apenas a fortuna de uma palavra mas a reflexão sobre uma realidade desconhecida pelos escritores antigos, da qual a palavra nova é um indicador, tanto que seria oportuno falar de "Estado" unicamente para as formações políticas nascidas da crise da sociedade medieval, e não para os ordenamentos precedentes. Em outras palavras, o termo "Estado" deveria ser usado com cautela para as organizações políticas existentes antes daquele ordenamento que de fato foi chamado pela primeira vez de "Estado"; o nome novo nada mais seria do que o sinal de uma coisa nova. O debate freqüentemente assumiu a forma de uma resposta a perguntas do seguinte gênero: "Existiu uma sociedade política passível de ser chamada 'Estado' antes dos grandes Estados territoriais com os quais se faz começar a história do Estado moderno?" Ou então: "O adjetivo 'moderno' é necessário para diferenciar uma realidade que nasceu com o nome de 'Estado' e para a qual portanto qualquer outra especificação é inútil?" Ou ainda: "O que é que o adjetivo 'moderno' acrescenta ao significado já rico de 'Estado' que já não esteja no substantivo que de fato os antigos não conheciam?"

Perguntas deste gênero vinculam-se a um problema ainda mais vasto, sobre o qual as respostas são infinitamente várias e radicalmente contrastantes: o problema da origem do Estado. Nos historiadores das instituições, que descreveram a formação dos grandes Estados territoriais a partir da dissolução e transformação da sociedade medieval, existe uma tendência a sustentar a solução de continuidade entre os ordenamentos da antigüidade ou da idade intermediária e os ordenamentos da idade moderna, e em consequência a considerar o Estado como uma formação histórica que não só não existiu sempre, como nasceu numa época relativamente recente. Não faltam evidentemente argumentos a favor de uma tese deste gênero. O maior deles é o processo inexorável de concentração do poder de comando sobre um determinado território bastante vasto, que acontece através da monopolização de alguns serviços essenciais para a manutenção da ordem interna e externa, tais como a produção do direito através da lei, que à diferença do direito consuetudinário é uma emanção da vontade do soberano, e do aparato coativo necessário à aplicação do direito contra os renitentes, bem como através do reordenamento da imposição e do recolhimento fiscal, necessário para o efetivo exercício dos

poderes aumentados. Quem descreveu com extraordinária lucidez este fenômeno foi Max Weber, que viu no processo de formação do Estado moderno um fenômeno de expropriação por parte do poder público dos meios de serviço como as armas, fenômeno que caminha lado a lado com o processo de expropriação dos meios de produção possuídos pelos artesãos por parte dos possuidores de capitais. Desta observação deriva a concepção weberiana, hoje tornada *communis opinio*, do Estado moderno definido mediante dois elementos constitutivos: a presença de um aparato administrativo com a função de prover à prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força.

Sejam quais forem os argumentos pró ou contra a continuidade de uma organização política da sociedade, a questão de saber se o Estado sempre existiu ou se se pode falar de Estado apenas a partir de uma certa época é uma questão cuja solução depende unicamente da definição de Estado da qual se parta: se de uma definição mais ampla ou mais estreita. A escolha de uma definição depende de critérios de oportunidade e não de verdade. Sabe-se que quanto mais numerosas são as conotações de um conceito tanto mais se restringe o campo por ele denotado, isto é, a sua extensão. Quem considera como elemento constitutivo do conceito de Estado também um certo aparato administrativo e o cumprimento de certas funções que apenas o Estado moderno desempenha, deverá necessariamente sustentar que a *pólis* grega não é um Estado, que a sociedade feudal não tinha um Estado etc. O problema real que deve preocupar todos os que têm interesse em compreender o fenômeno do ordenamento político não é portanto o de saber se o Estado existe apenas a partir da idade moderna, mas sim o de saber se existem analogias e diferenças entre o assim chamado Estado moderno e os ordenamentos políticos precedentes, se devem ser postas em evidência mais umas do que outras, qualquer que seja o nome que se queira dar aos diversos ordenamentos. Quem considera que se pode falar de Estado apenas a propósito dos ordenamentos políticos de que trataram Bodin ou Hobbes ou Hegel, comporta-se deste modo porque vê mais a descontinuidade do que a continuidade, mais as diferenças do que as analogias. Quem fala indiferentemente de Estado para se referir tanto ao Estado de Bodin como à *pólis* grega, vê mais as analogias do que as diferenças, mais a continuidade do que a descontinuidade. Posto o problema nestes termos, trata-se de ir além da questão

lexical para isolar e descrever as modificações que ocorreram na passagem de uma forma de ordenamento a outra, aquilo que permaneceu e aquilo que mudou, os elementos de descontinuidade e também os elementos de continuidade, sem se deixar ofuscar pelo aparecimento de um nome novo.

Argumentos em favor da continuidade

Se em favor da descontinuidade valem os argumentos acima mencionados, para a continuidade valem outros argumentos não menos fortes. Antes de tudo a constatação de que um tratado de política como o de Aristóteles, dedicado à análise da cidade grega, não perdeu nada de sua eficácia descritiva e explicativa frente aos ordenamentos políticos que se sucederam desde então. Pense-se, para dar um exemplo, na tipologia das formas de governo que chegou até nós e que foi empregada, embora com correções e adaptações, pelos maiores escritores políticos que fizeram do Estado o objeto das suas reflexões. Ou então, para dar um outro exemplo, na definição que Aristóteles dá de "constituição" (*politéia*) como ordenamento das magistraturas, e nas magistraturas que constituem o ordenamento de uma cidade, na distribuição dos cargos e na distinção das funções, que permitem iluminadoras análises comparativas dos ordenamentos políticos modernos. Ou ainda na análise das modificações, isto é, das várias formas de transição de uma forma de governo a outra, à qual é dedicado o livro V, uma análise na qual qualquer leitor dos dias de hoje pode encontrar elementos úteis de comparação com os fenômenos análogos a que sempre estiveram submetidos os Estados no curso de sua evolução histórica. O mesmo pode se dizer daquilo que diz respeito às relações entre as cidades gregas, relações caracterizadas por guerras, represálias, tréguas, tratados de paz, que se reproduzem num nível quantitativamente superior, mas não qualitativamente diverso, nas relações entre os Estados a partir da idade moderna. Quem ler *De iure belli ac pacis*, de Grotius [1625], não deverá se surpreender ao se encontrar com uma miríade de exemplos de *ius gentium* tirados do mundo antigo, quando os Estados modernos, no sentido que os modernistas atribuem a esta expressão, ainda não existiam. Tanto a *Política* de Aristóteles para as relações internas, quanto as *Histórias* de Tucídides para as rela-

ções externas, são ainda hoje uma fonte inexaurível de ensinamentos e de pontos de referência e de confronto. De resto, o próprio Maquiavel leu e comentou a história romana, não como historiador, mas como estudioso da política, com o objetivo de dela extrair lições práticas a serem aplicadas aos Estados de seu tempo. O estudo da história romana através dos grandes historiadores, de Lívio a Tácito, sempre foi uma das fontes principais da tratadística política que acompanha a formação e o crescimento do Estado moderno. Também Montesquieu escreve as suas *Considerações sobre as causas da grandeza dos Romanos e da sua decadência* [1734]. Rousseau dedica a última parte do *Contrato social* [1762] a um exame das magistraturas romanas, dos comícios, do tribunato, da ditadura, da censura, não certamente com o objetivo de ostentar uma fácil e inútil erudição, mas essencialmente para mostrar a perene vitalidade daquelas instituições. Não se explicaria esta contínua reflexão sobre a história antiga e as instituições dos antigos se a um certo momento do desenvolvimento histórico tivesse ocorrido uma fratura grande o suficiente para dar origem a um tipo de organização social e política incomparável com as do passado, tão incomparável que apenas ele mereceria o nome de "Estado".

O mesmo discurso pode-se fazer e se tem feito para o longo período de história que vai da queda do império romano ao nascimento dos grandes Estados territoriais, para o qual pôs-se com particular interesse a questão da continuidade. E isto tanto no que se refere ao início do período — isto é, no que se refere à sociedade e às instituições econômicas e sociais do baixo império, com duas diversas perguntas: "O baixo império já contém os pródomos do medievo ou o alto medievo conserva resíduos da antiguidade clássica?" — quanto no que se refere ao fim, ao processo de cada vez maior concentração do poder que dá origem à realidade e à idéia de Estado sobreviventes até hoje. Ainda uma vez, nada mostra melhor a relatividade da noção de continuidade histórica do que a disputa sobre aquela longa idade de transição e de pretensa decadência (a "barbárie retornada" de Vico) que teria sido o medievo. Continuidade com respeito a quê? As instituições políticas (como a organização do poder central), ou às instituições econômicas (como a grande propriedade fundiária e o modo de organização da terra)? Existe continuidade entre as cidades romanas e as cidades medievais, entre os *collegia* e as corporações? Sobre tudo

com respeito à organização política, pode-se falar propriamente de Estado — que implica a idéia da unidade de poder sobre um determinado território — numa sociedade fracionada e policêntrica como aquela dos primeiros séculos, na idade dos reinos bárbaros em que as principais funções que hoje são habitualmente atribuídas ao Estado e servem para conotá-lo são desempenhadas por poderes periféricos, onde não existe distinção nem no alto nem em baixo entre poder propriamente político e poder econômico?; onde as relações de direito público são reguladas por institutos típicos do direito privado (como o contrato, que é uma relação tipo *do ut des*), onde predominam as relações pessoais sobre as relações territoriais, segundo a conhecida distinção entre o *Persönlichen Verbandsstaat* e o *institutioneller Flächenstaat*?; onde desaparece ou se debilita a idéia abstrata de Estado tão bem desenhada pelo termo latino *res publica* e o Estado é sempre mais identificado com o poder pessoal de um homem investido por desejo divino do comando sobre os outros homens? No entanto, mesmo no alto medievo não desaparece a idéia do *regnum* e do *imperium*, isto é, de um poder que é o único autorizado a exercer em última instância a força, porque tem por fim supremo da sua preeminência a manutenção da paz e o exercício da justiça (*rex a recte regendo*): duas funções que não podem ser exercidas senão por quem possui um poder coativo superior e legítimo, e exatamente por ser assim, como observou Marc Bloch, conservou ao longo dos séculos um vigor que ultrapassou o sistema da sociedade feudal, e converteu-se num dos princípios que estão na base da tratadística sobre o Estado que chega aos dias de hoje. Todavia, é exatamente durante os séculos do medievo que vai sendo elaborada pelos legistas aquela concepção jurídica do Estado que não era estranha à teoria política romana (recorde-se o *coetus multitudinis iuris consensu* de Cícero), mas que apenas através da elaboração dos primeiros comentadores do *Corpus iuris* chega intacta quase até hoje, a relação entre *lex* e *rex*, a teoria da soberania como independência (*superiorem non recognoscens*) e portanto como poder de ditar leis sem autorização (a cidade *sibi princeps*, que reproduz o sentido do *autokrates* grego), e que através das diversas interpretações da *lex regia de imperio* põe em discussão o problema do fundamento do poder. Pertence à tratadística medieval, e a atravessa por inteiro, um dos temas mais constantes da teoria política, a distinção entre rei e tirano, que é aliás o

problema do bom governo: é um dos temas principais do *Polycraticus* de Giovanni di Salisbury (século XII) e sucessivamente dos mais conhecidos tratados de Bartolo de Sassoferrato (*Tractatus de regimine civitatis*, século XIV) e de Coluccio Salutati (*De tyranno*, fim do século XIV), com o qual se chega às vésperas da idade moderna. Nasce enfim, através do debate sobre o fundamento do poder posto em termos jurídicos, a idéia do contrato social e do contrato de sujeição, destinada a inspirar as doutrinas contratualistas que tanto peso teriam no debate sobre a origem e sobre o fundamento do Estado na idade moderna: doutrinas que o Oitocentos refutou mas que hoje tornaram-se novamente de grande utilidade, na medida em que servem para explicar a função mediatória dos grandes conflitos sociais, própria do Estado contemporâneo, mais que as teorias orgânicas do Estado em nome das quais o contratualismo foi abandonado.

Quando nasceu o Estado?

Por outro lado, mesmo quem considera que o conceito de Estado e a correspondente teoria devem ser amplos o suficiente para abarcar ordenamentos diversos do Estado moderno e a ele precedentes — e portanto não tem nenhuma dificuldade de dissociar a origem do nome da origem da coisa —, não pode deixar de pôr-se o problema de saber se o Estado sempre existiu ou se é um fenômeno histórico que aparece num certo momento da evolução da humanidade. Uma tese recorrente percorre com extraordinária continuidade toda a história do pensamento político: o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). Enquanto que para alguns historiadores contemporâneos, como já se afirmou, o nascimento do Estado assinala o início da era moderna, segundo esta mais antiga e mais comum interpretação o nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara, à idade civil, onde “civil” está ao mesmo tempo para “cidadão” e “civilizado” (Adam Ferguson). Em toda a tradição jusnaturalista, o estado de natureza que

precede ao estado civil é representado indiferentemente como um estado de isolamento puramente hipotético ou como o estado em que teriam vivido os povos primitivos e vivem ainda os selvagens; em ambos os casos, como a condição na qual os homens vivem quando ainda não surgiu o Estado, não por acaso chamado, em antítese ao estado natural, de *societas civilis* (civil justamente como não natural e ao mesmo tempo como não selvagem). Para Vico, a primeira forma de Estado no sentido próprio da palavra é precedida pelo estado bestial (associal) e pelo estado das famílias, que é um estado social mas não ainda propriamente político, e nasce quando, em seguida à revolta dos "famulos", os chefes de família são obrigados a se unir e a dar vida à primeira forma de Estado, a república aristocrática.

Uma conhecida variante desta tese é a dos primeiros antropólogos, como Charles Morgan, aceita e divulgada por Engels, que a transplantou para a teoria marxiana do Estado como instrumento de dominação de classe. Também para Engels o Estado nasce da dissolução da sociedade gentilícia fundada sobre o vínculo familiar, e o nascimento do Estado assinala a passagem da barbárie à civilização (onde civilização é empregada rousseauniana-mente com uma conotação negativa). Diante de todas as interpretações precedentes sobre a origem do Estado e diante da própria teoria de Morgan, Engels distingue-se pela interpretação exclusivamente econômica que dá deste evento extraordinário que é a formação do Estado. É uma interpretação que traz à mente a reconstrução fantástica de Rousseau, que faz a sociedade civil surgir do ato daquele que antes dos demais cercou seus terrenos e disse "Isto é meu", ou seja, da instituição da propriedade privada. Para Engels, na comunidade primitiva, seja ela a *gens* dos Romanos ou as tribos dos Iroqueses, vigora o regime da propriedade coletiva. Com o nascimento da propriedade individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia.

De acordo e em continuidade com esta tradição de pensamento, o problema do surgimento do Estado nas sociedades primi-

tivas é um dos grandes temas de debate da antropologia cultural: as sociedades primitivas conheceram e conheceram ordenamentos da convivência que podem ser chamados de Estado ou devem ser consideradas "sociedades sem Estado" ou, como foi dito com intenções polêmicas, "sociedades contra o Estado" (Clastres)? Mesmo este debate é em grande parte nominalista, na medida em que está condicionado pela multiplicidade de sentidos do termo "Estado". Uma saída aparente é aquela adotada sempre mais frequentemente pelos antropólogos, que evitam falar de Estado, termo muito comprometido pelo uso que dele se faz para designar o Estado moderno, e falam bem mais de organização política ou de sistema político (assim faz a obra fundamental neste campo, a de Evans-Pritchard e Fortes [1940]). Trata-se de uma solução aparente porque não evita a obrigação de delimitar e definir o conceito de política, que não é menos ambíguo do que o de Estado, embora ofereça a vantagem de ter tradicionalmente e convencionalmente uma maior extensão (a *polis* grega pode não entrar na definição de Estado mas seria impossível não fazê-la entrar na definição de ordenamento político). Na verdade, depende de uma convenção inicial a respeito do significado de termos como "política" e "Estado" a escolha entre estas duas afirmações: existem sociedades primitivas sem Estado na medida em que não têm uma organização política e existem sociedades primitivas que embora não sendo Estados têm uma organização política. Mais uma vez o que importa é a análise das semelhanças e das diferenças entre as diversas formas de organização social, como se passa de uma a outra, e quando é que se chega a uma formação que apresenta características tão diferenciais com respeito à precedente que nos induz a atribuir-lhe um nome diverso ou uma especificação diversa do mesmo nome. Para dar um exemplo: quando um estudioso distingue três tipos de sociedade sem Estado, e as chama de "sociedades com governo mínimo", "com governo difuso" e "com governo em expansão", não exclui que estas sociedades possam ser consideradas sociedades políticas, como o uso do termo *government* deixa entender (Lucy Mair). Neste ponto o problema se desloca: existem sociedades primitivas que não são sequer organizações políticas no sentido mais lato do termo? Para dar um outro exemplo: quem distingue sociedades acéfalas daquelas que têm um chefe, considerava as primeiras como sociedades não políticas porque introduz como critério distintivo uma certa concentração de poder e a neces-

cidade de uma direção na cúpula. Se ao contrário o Estado é, num primeiro tempo, identificado com a organização de um poder centralizado, mas depois se introduz uma ulterior distinção entre poder coativo, que se serve da força para fazer-se valer, e poder das palavras, dos gestos, dos símbolos, pode-se então sustentar que apenas as primeiras são sociedades políticas.

3. O Estado e o poder

Teorias do poder

Antes do aparecimento e do uso corrente do termo "Estado", o problema da distinção entre ordenamento político e Estado nem mesmo se pôs. Mas a identificação entre a esfera da política e a esfera do Estado continua bem além do aparecimento do termo "Estado". Da *Politica methodice digesta* de Johannes Althusius [1603] à *Politica* de Heinrich von Treitschke [1874-96] e à *Politica "in nuce"* de Croce [1925], o tratamento dos temas do Estado continua a aparecer sob o nome de "política", originariamente derivado daquela particular forma de ordenamento político que é a *polis*. Nestes últimos anos, de resto, os estudiosos dos fenômenos políticos abandonaram o termo "Estado" para substituí-lo pelo mais compreensivo "sistema político". Entre as várias vantagens desta expressão está também a de ter um significado axiológicamente mais neutro do que o termo "Estado", o qual se ressentia da deificação, de um lado, e da demonização, de outro, feitas respectivamente pelos conservadores e pelos revolucionários, dos ordenamentos com grande concentração de poder que a partir de Maquiavel foram sempre mais freqüentemente chamados com aquele nome.

Aquilo que "Estado" e "política" têm em comum (e é incluído na razão da sua intercambiabilidade) é a referência ao fenômeno do poder. Do grego *Kratos*, "força", "potência", e *arché*, "autoridade" nascem os nomes das antigas formas de governo, "aristocracia", "democracia", "oclocracia", "monarquia", "oligarquia" e todas as palavras que gradativamente foram sendo forçadas para indicar formas de poder, "fisocracia", "burocracia", "patidocracia", "poliarquia", "exarquia" etc. Não há teoria política que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente, de uma

definição de "poder" e de uma análise do fenômeno do poder. Por longa tradição o Estado é definido como o portador da *summa potestas*; e a análise do Estado se resolve quase totalmente no estudo dos diversos poderes que competem ao soberano. A teoria do Estado apóia-se sobre a teoria dos três poderes (o legislativo, o executivo, o judiciário) e das relações entre eles. Para ir a um texto canônico dos nossos dias, *Poder e Sociedade* de Lasswell e Kaplan [1952], o processo político é ali definido como "a formação, a distribuição e o exercício do poder". Se a teoria do Estado pode ser considerada como uma parte da teoria política, a teoria política pode ser por sua vez considerada como uma parte da teoria do poder.

Na filosofia política o problema do poder foi apresentado sob três aspectos, à base dos quais podem-se distinguir as três teorias fundamentais do poder: a substancialista, a subjetivista e a relacional. Nas teorias substancialistas, o poder é concebido como uma coisa que se possui e se usa como um outro bem qualquer. Típica interpretação substancialista do poder é a de Hobbes, segundo a qual "o poder *de um homem*... consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro" [1651, trad. it. p. 82]. Que estes meios sejam dotes naturais, como a força e a inteligência, ou adquiridos, como a riqueza, não altera o significado precípua do poder entendido como qualquer coisa que serve para alcançar aquilo que é o objeto do próprio desejo. Análoga é a conhecidíssima definição de Bertrand Russell [1938], segundo a qual o poder consiste na "produção dos efeitos desejados" e pode assumir enquanto tal três formas: poder físico e construtivo, que tem a sua expressão concreta mais visível no poder militar; poder psicológico à base de ameaças de punição ou de promessas de recompensas, em que consiste principalmente o domínio econômico; poder mental, que se exerce através da persuasão e da dissuasão e tem a sua forma elementar, presente em todas as sociedades, na educação. Típica interpretação subjetivista do poder é a exposta por Locke [1694, II, XXI], que por "poder" entende não a coisa que serve para alcançar o objetivo mas a capacidade do sujeito de obter certos efeitos, donde se diz que "o fogo tem o poder de fundir os metais" do mesmo modo que o soberano tem o poder de fazer as leis e, fazendo as leis, de influir sobre a conduta de seus súditos. Este modo de entender o poder é o adotado pelos juristas para definir o direito subjetivo: que um

sujeito tenha um direito subjetivo significa que o ordenamento jurídico lhe atribuiu o poder de obter certos efeitos. Porém, a interpretação mais aceita no discurso político contemporâneo é a terceira, que se remete ao conceito relacional de poder e estabelece que por "poder" se deve entender uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria. A mais conhecida e também a mais sintética das definições relacionais é a de Robert Dahl: "A influência [conceito mais amplo, no qual se insere o de poder] é uma relação entre atores, na qual um ator induz outros atores a agirem de um modo que, em caso contrário, não agiriam" [1963, trad. it. p. 68]. Enquanto relação entre dois sujeitos, o poder assim definido está estreitamente ligado ao conceito de liberdade; os dois conceitos podem então ser definidos um mediante a negação do outro: "O poder de A implica a não-liberdade de B"; "A liberdade de A implica o não-poder de B".

As formas do poder e o poder político

Uma vez reduzido o conceito de Estado ao de política e o conceito de política ao de poder, o problema a ser resolvido torna-se o de diferenciar o poder político de todas as outras formas que pode assumir a relação de poder. A teoria política de todos os tempos dedicou-se a este tema com infinitas variações. A tipologia clássica, transmitida ao longo dos séculos, é a que se encontra na *Política* de Aristóteles, onde são distinguidos três tipos de poder com base no critério da esfera em que é exercido: o poder do pai sobre os filhos, do senhor sobre os escravos, do governante sobre os governados. Aristóteles acrescenta que os três tipos de poder também podem ser diferenciados com base no específico sujeito que se beneficia com o exercício do poder: o poder paterno é exercido no interesse dos filhos, o senhorial ou despótico no interesse do senhor, o político no interesse de quem governa e de quem é governado (onde as formas corruptas de regime político, onde o governante, tornado tirano, governa apenas em seu próprio benefício). Esta tipologia teve relevo político porque serviu para propor dois esquemas de referência para definir as formas corruptas de governo: o governo paternalista ou patriarcal, no qual o soberano se comporta com os súditos como um pai e os

súditos são tratados eternamente como menores de idade (a crítica mais célebre a esta forma de governo foi feita por Locke nos *Dois Tratados sobre o Governo* [1690], em polémica com o *Patriarca* de Robert Filmer [1680], e foi retomada por Kant com a crítica do Estado eudemonológico que se preocupa com a felicidade de seus súditos ao invés de se limitar a garantir-lhes a liberdade); e o governo despótico, no qual o soberano trata os súditos como escravos e a estes não são reconhecidos direitos de qualquer espécie (esta forma de governo já foi claramente indicada por Aristóteles, que a considera adaptada aos povos naturalmente escravos como são os orientais, os bárbaros, que suportam o peso do poder opressivo sem se lamentar, e encontrará ainda pleno reconhecimento sempre referida aos povos orientais, em Montesquieu e em Hegel). A tripartição das formas de poder em paterno, despótico e civil é um dos tópicos da teoria política clássica e moderna. Em suas obras políticas, e antes de tratar do poder civil, Hobbes trata do governo familiar e do governo patrimonial. Locke inicia o segundo *Tratado* exprimindo o propósito de descobrir em que é que o poder do pai sobre os filhos, do capitão de uma galera sobre os galeotes (que é a forma moderna da escravidão), diferenciam-se do governo civil. Porém, o tratamento de Locke distingue-se de Aristóteles pelo diverso critério de distinção, que diz respeito ao diverso fundamento dos três poderes, hoje se diria ao diverso princípio de legitimidade: o poder do pai é um poder cujo fundamento é natural na medida em que nasce da própria geração; o senhorial é o efeito do direito de punir quem se tornou culpado de um grave delito e é, portanto, passível de uma pena igualmente grave como é a escravidão; o poder civil, sozinho entre todas as demais formas de poder, está fundado sobre o consenso expresso ou tácito daqueles aos quais é destinado. Como se pode ver, trata-se das três formas clássicas do fundamento de toda obrigação: *ex natura*, *ex delicto*, *ex contractu*.

Esta repartição clássica, não obstante a sua fortuna, não permite distinguir o poder político das outras formas de poder. Os dois critérios — o aristotélico, fundado sobre o interesse, e o lockeano, fundado sobre o princípio da legitimidade — são critérios não analíticos mas axiológicos, na medida em que servem para diferenciar o poder político como deveria ser e não como é, as formas boas das formas corruptas. Tanto é assim que seja Aristóteles seja Locke são obrigados a reconhecer que existem

governos nos quais o poder é exercido nas outras duas formas. Uma teoria realista do poder político como forma de poder distinta de qualquer outra forma de poder constitui-se através da elaboração, devida aos juristas medievais, do conceito de soberania ou *summa potestas*. Enquanto a sociedade antiga não conhece mais que uma sociedade perfeita, o Estado que abarca todas as demais sociedades menores, a sociedade medieval conhece duas delas, o Estado e a Igreja. A secular disputa sobre a preeminência de um ou de outra exige uma delimitação das duas esferas de competência e portanto de domínio, e conseqüentemente a determinação dos caracteres específicos das duas *potestates*. Torna-se *communis opinio* a distinção entre a *vis directiva*, que é prerrogativa da Igreja, e a *vis coactiva*, que é prerrogativa do Estado. Na contraposição à potestade espiritual e às suas pretensões, os defensores e os detentores da potestade temporal tendem a atribuir ao Estado o direito e o poder exclusivo de exercer a força física sobre um determinado território e com respeito aos habitantes deste território, deixando à Igreja o direito e o poder de ensinar a verdadeira religião e os preceitos da moral, de salvaguardar a doutrina dos erros, de dirigir as consciências para o alcance dos bens espirituais, acima de tudo a salvação da alma. O poder político vai-se assim identificando com o exercício da força e passa a ser definido como aquele poder que, para obter os efeitos desejados (retomando a definição hobbesiana), tem o direito de se servir da força, embora em última instância, como *extrema ratio*. Aqui, o critério de distinção entre poder político e poder religioso é novamente o meio empregado: o poder espiritual serve-se principalmente de penas ou da promessa de prêmios ultraterrenos; o poder político serve-se também da constrição física, como a que é exercida mediante as armas.

O uso da força física é a condição necessária para a definição do poder político, mas não a condição suficiente. Segundo a doutrina que se vai afirmando na grande controvérsia entre o Estado e a Igreja, o que diferencia o Estado da Igreja é o exercício da força. Mas uma outra controvérsia não menos decisiva para a definição do poder político é a que contrapõe os *regna* ao império universal, as *civitates* aos *regna*. Aqui o problema é diverso. Não é o do direito de usar a força mas o da exclusividade deste direito sobre um determinado território. Quem tem o direito exclusivo

de usar a força sobre um determinado território é o soberano. Desde que a força é o meio mais resolutivo para exercer o domínio do homem sobre o homem, quem detém o uso deste meio com a exclusão de todos os demais dentro de certas fronteiras é quem tem, dentro destas fronteiras, a soberania entendida como *summa potestas*, como poder supremo: *summa* no sentido de *superiorem non recognoscens*, suprema no sentido de que não tem nenhum outro poder acima de si. Se o uso da força é a condição necessária do poder político, apenas o uso exclusivo deste poder lhe é também a condição suficiente. Fórmulas antecipadoras do conceito de soberania — que através dos escritores políticos da idade moderna torna-se o conceito fundamental para a definição do Estado — são a distinção entre as *civitates superiores recognoscens* e *superiorem non recognoscens* dos juristas medievais que defendem a autonomia e portanto política das cidades, e o princípio *rex in regno suo imperator*, afirmado pelos legistas franceses que defendem a soberania do rei de França contra as pretensões do imperador.

O pensador considerado como o teórico da soberania (na realidade mais que o teórico, o notável expositor de um conceito que já traz em si uma longa e consolidada tradição), Jean Bodin, define o Estado como “um governo justo de muitas famílias e daquilo que lhes é comum, com poder soberano” e o poder soberano como “o poder absoluto e perpétuo” [1576, trad. it. pp. 345 ss.], onde “absoluto” significa que não está submetido a outras leis que não aquelas naturais e divinas, e “perpétuo” significa que consegue obter obediência contínua a seus comandos graças também ao uso exclusivo do poder coativo. O tema da exclusividade do uso da força como característica do poder político é o tema hobbesiano por excelência: a passagem do estado de natureza ao Estado é representada pela passagem de uma condição na qual cada um usa indiscriminadamente a própria força contra todos os demais a uma condição na qual o direito de usar a força cabe apenas ao soberano. A partir de Hobbes o poder político assume uma conotação que permanece constante até hoje. Quando, no escrito juvenil *A constituição da Alemanha* [1799-1802], Hegel lamenta que a Alemanha não é mais um Estado, admite que “uma multidão de homens pode dar-se o nome de Estado apenas se está unida pela defesa comum de tudo aquilo que é sua propriedade” [trad. it. p. 22], repetindo mais à frente: “Onde quer que uma

multidão forme um estado, dela se exige que constitua um aparato militar comum e um poder estatal" [*ib.*, p. 23]. Com uma linguagem extraída da economia, Weber define o Estado como o detentor do monopólio da coação física legítima. Para Kelsen o Estado é um ordenamento coercitivo, em particular: "O estado é uma organização política porque é um ordenamento que regula o uso da força e porque monopoliza o uso da força" [1945, trad. it. p. 194]. Num dos manuais de ciência política mais difundidos nestes últimos anos pode-se ler: "Estamos de acordo com Max Weber de que a força física legítima é o fio condutor da ação do sistema político" [Almond e Powell 1966, trad. it. p. 55].

As três formas de poder

Do ponto de vista dos vários critérios que foram adotados para distinguir as várias formas de poder, a definição do poder político como o poder que está em condições de recorrer em última instância à força (e está em condições de fazê-lo porque dela detém o monopólio) é uma definição que se refere ao meio de que se serve o detentor do poder para obter os efeitos desejados. O critério do meio é o mais comumente usado inclusive porque permite uma tipologia ao mesmo tempo simples e iluminadora: a tipologia assim chamada dos três poderes — econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força. O poder econômico é aquele que se vale da posse de certos bens, necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar uma certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil. Na posse dos meios de produção reside uma enorme fonte de poder por parte daqueles que os possuem contra os que não os possuem, exatamente no sentido específico da capacidade de determinar o comportamento alheio. Em qualquer sociedade onde existem proprietários e não proprietários, o poder do proprietário deriva da possibilidade que a disposição exclusiva de um bem lhe dá de obter que o não proprietário (ou proprietário apenas da sua força-trabalho) trabalhe para ele e nas condições por ele estabelecidas. O poder ideológico é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de conduta, para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar

ou não realizar uma ação. Deste tipo de condicionamento deriva a importância social daqueles que sabem, sejam eles os sacerdotes nas sociedades tradicionais, ou os literatos, os cientistas, os técnicos, os assim chamados "intelectuais", nas sociedades secularizadas, porque através dos conhecimentos por eles difundidos ou dos valores por eles afirmados e inculcados realiza-se o processo de socialização do qual todo grupo social necessita para poder estar junto. O que têm em comum estas três formas de poder é que elas contribuem conjuntamente para instituir e para manter sociedades de desiguais divididas em fortes e fracos com base no poder político, em ricos e pobres com base no poder econômico, em sábios e ignorantes com base no poder ideológico. Genericamente, em superiores e inferiores.

Além do mais, definir o poder político como o poder cujo meio específico é a força serve para fazer entender porque é que ele sempre foi considerado como o sumo poder, isto é, o poder cuja posse distingue em toda sociedade o grupo dominante. De fato, o poder coativo é aquele de que todo grupo social necessita para defender-se dos ataques externos ou para impedir a própria desagregação interna. Nas relações entre os membros de um mesmo grupo social, não obstante o estado de subordinação que a exploração dos meios de produção cria nos expropriados, não obstante a adesão passiva aos valores transmitidos por parte dos destituidos das mensagens emitidas pela classe dominante, apenas o emprego da força física serve para impedir a insubordinação e para domar toda forma de desobediência. Nas relações entre grupos sociais, não obstante a pressão que pode exercer a ameaça ou a execução de sanções econômicas para induzir o grupo adversário a desistir de um comportamento tido como nocivo ou ofensivo (nas relações entre grupos os condicionamentos de natureza ideológica contam menos), o instrumento decisivo para impor a própria vontade é o uso da força, isto é, a guerra.

Esta distinção entre três tipos principais de poderes sociais, embora expressa em formas diversas, é um dado quase constante nas teorias contemporâneas, nas quais o sistema social em seu conjunto aparece direta ou indiretamente articulado em três subsistemas: a organização das forças produtivas, a organização do consenso, a organização do poder coativo. Mesmo a teoria marxista na pode ser interpretada neste sentido: a base real compreende o sistema econômico, enquanto que a superestrutura, cindindo-se em

dois momentos distintos, compreende o sistema ideológico e o sistema mais propriamente jurídico-político (do qual Marx, não se deve esquecer, surpreende sobretudo o aspecto repressivo, colocando pois em particular evidência o aparato da coação). Mais claramente tricotômico é o sistema gramsciano, onde o momento superestrutural é diferenciado em dois momentos, o momento da hegemonia ou do consenso — chamado de “sociedade civil” — e o momento do domínio ou da força (chamado de “Estado”). De resto, durante séculos os escritores políticos distinguiram o poder espiritual (que hoje se chamaria ideológico) do poder temporal, e sempre interpretaram o poder temporal como constituído pela conjunção do *dominium*, que é o poder sobre as coisas, constitutivo do poder económico, com o *imperium*, que é o poder de comando sobre os homens, constitutivo do poder político em sentido estrito. Tanto na dicotomia tradicional quanto na marxiana podem ser encontradas as três formas de poder, desde que se interprete corretamente o segundo termo como composto de dois momentos, seja num caso seja no outro. A diferença essencial está no fato de que na teoria tradicional o poder principal é representado pelo poder ideológico no sentido de que o poder económico-político é concebido como dependente do espiritual, enquanto que na teoria marxiana o poder principal é o económico na medida em que as ideologias e as instituições políticas têm a função de garantir a persistência de determinadas relações de produção (ao menos até que a contradição, que explode num certo momento do desenvolvimento destas relações, produza a mudança). No início da idade moderna, é exemplar o *De Cive* de Hobbes [1642], dividido em três partes: *libertas, potestas, religio*, correspondentes respectivamente à esfera da liberdade natural, onde se desenrolam as relações de troca nas quais o poder político deve interferir o menos possível (há quem, como Macpherson, acreditou poder ver no estado de natureza hobbesiano uma prefiguração da sociedade de mercado), ao poder político, que detém as duas espadas da justiça e da guerra, e ao poder espiritual, ao qual cabe uma tarefa essencialmente de ensinamento. Em Hobbes, o poder por excelência é o poder político, o qual, legitimado por uma específica delegação de indivíduos isolados e aterrorizados, impelidos pela necessidade a sair do estado de natureza, controla tanto o poder espiritual quanto o económico. Mesmo sob este aspecto Hobbes pode ser considerado como o primeiro e talvez o maior teórico do

Estado moderno, vale dizer, do Estado cuja formação é acompanhada pela persistente idéia do primado da política.

O primado da política

A diversa relação entre os três poderes e o diverso modo de dispô-los em ordem hierárquica estão entre os traços mais característicos das grandes correntes do pensamento político e da filosofia da história. O primado da política, que diferencia o pensamento político moderno, de Maquiavel a Hegel, opõe-se tanto ao primado do poder espiritual, que particulariza a idade medieval das grandes controvérsias entre Estado e Igreja, e ao qual a Igreja romana e as outras Igrejas jamais renunciaram, quanto ao primado do poder económico, cuja descoberta coincide com o nascimento do mundo burguês e o início da reflexão sobre o modo de produção capitalista.

Estreitamente ligada à idéia do primado da política é a doutrina da razão de Estado que, não por acaso, nasce e se desenvolve ao lado da teoria do Estado moderno. Uma das formas com a qual se manifesta o primado da política é a independência do juízo político com respeito ao juízo moral, ou mesmo a superioridade do primeiro sobre o segundo: que exista uma razão do Estado diversa da razão dos indivíduos quer dizer que o Estado, e mais concretamente o homem político, é livre para perseguir os próprios objetivos sem ser obrigado a levar em consideração os preceitos morais que condicionam o indivíduo singular nas relações com os outros indivíduos. A concepção do primado do espiritual corresponde a doutrina da completa subordinação da ação política às leis da moral, que são no fundo os preceitos da religião dominante: subordinação esta que se reflete na figura do príncipe cristão. A concepção do primado da política corresponde, ao contrário, a doutrina da necessária imoralidade ou amoralidade da ação política que deve visar ao próprio fim, a *salus rei publicae*, sem sentir-se vinculada ou embaraçada por contemporizações de outra natureza: primado que se reflete na figura do príncipe maquiavélico, com relação ao qual os meios empregados para vencer e conquistar o Estado são sempre, sejam eles quais forem, “julgados honrosos e por todos louvados” [1513, ed. 1977 p. 88]. Na *Filosofia do Direito* de Hegel — que conclui a teoria do Estado

moderno inaugurada pela filosofia do direito de Hobbes —, o momento último do Espírito objetivo, que cobre o território tradicional da filosofia prática, não é a moral mas a eticidade, da qual a figura suprema é o Estado. Enfrentando o tema clássico da distinção entre moral e política, isto é, da razão de Estado, Hegel exprime com a máxima força a idéia do primado da segunda sobre a primeira, numa passagem que pode ser perfeitamente considerada como a quintessência desta idéia e que contém o argumento principal para a sua justificação: “O bem de um Estado tem um direito completamente diverso do bem do singular”, pois o Estado, que é a “substância ética”, “tem a sua existência, isto é, o seu direito, imediatamente numa existência não abstrata mas concreta . . . e apenas esta existência concreta, não uma das muitas proposições gerais, tomadas por preceitos morais, pode ser princípio do seu agir e do seu comportamento” [1821, trad. it. p. 286]. O que quer dizer esta passagem? Quer dizer que o princípio da ação do Estado deve ser procurado na sua própria necessidade de existir, de uma existência que é a própria condição de existência (não só da existência mas também da liberdade e do bem-estar) dos indivíduos. Prova disso é que o tribunal que julga as ações do Estado não é nem o externo — instituído pelo próprio Estado para julgar as ações dos súditos — nem aquele que cada indivíduo erige no próprio interior para diante dele responder à própria consciência ou a Deus, mas é o tribunal da história universal, cujos sujeitos não são os indivíduos mas justamente os Estados.

4. O fundamento do poder

O problema da legitimidade

Com respeito ao poder político pôs-se tradicionalmente não só o problema da sua definição e dos caracteres que o diferenciam das outras formas de poder, mas também o problema da sua justificação. O problema da justificação do poder nasce da pergunta: “Admitido que o poder político é o poder que dispõe do uso exclusivo da força num determinado grupo social, basta a força para fazê-lo aceito por aqueles sobre os quais se exerce, para incluir os seus destinatários a obedecê-lo?” Uma pergunta deste

gênero pode ter e teve duas respostas, conforme seja interpretada como uma pergunta sobre o que é de fato o poder ou como uma pergunta sobre o que deve ser. Como acontece com frequência no estudo dos problemas políticos, também estas duas respostas foram confundidas uma com a outra ou sobrepostas uma à outra, tanto que nem sempre é possível entender se quem se põe o problema da relação entre o poder e a força põe-se um problema de mera efetividade (no sentido de que um poder fundado apenas sobre a força não pode durar) ou também um problema de legitimidade (no sentido de que um poder fundado apenas sobre a força pode ser efetivo mas não pode ser considerado legítimo). De fato, uma coisa é sustentar que o poder político não pode ser apenas forte no sentido de que não é possível, outra coisa é que não pode ser apenas forte no sentido de que não é lícito. Do ponto de vista dos destinatários do poder, o mesmo problema foi posto como problema da obrigação política. Mas também o problema da obrigação política pode ser posto como análise das razões pelas quais se obedece aos comandos de quem detém um certo tipo de poder ou como determinação dos casos em que se deve obedecer e dos casos em que é lícita a desobediência ou a obediência passiva.

A filosofia política clássica — que, como se afirmou (pp. 55-56), considera seu dever pôr o problema do fundamento do poder — tendeu a negar que um poder apenas forte, independentemente do fato de estar em condições de durar, possa ser justificado. Daí a distinção não mais analítica mas axiológica entre poder legítimo e poder ilegítimo com base no argumento ritual: “Se se limita a fundar o poder exclusivamente sobre a força, como se faz para distinguir o poder político do poder de um bando de ladrões?”

Este problema foi posto de modo lapidar por Santo Agostinho na célebre passagem sobre a qual se debruçaram infinitos comentadores: “Sem a justiça, o que seriam de fato os reinos senão bandos de ladrões? E o que são os bandos de ladrões senão pequenos reinos?” Passagem seguida pela não menos célebre troca de farpas entre Alexandre e o pirata: “Tendo-lhe perguntado o rei por qual motivo infestava o mar, o pirata respondeu com audaciosa liberdade: ‘Pelo mesmo motivo pelo qual infestas a terra; mas como eu o faço com um pequeno navio sou chamado de pirata, enquanto tu, por fazê-lo com uma grande frota, és chamado imperador.’” [De civitate Dei, IV, 4, 1-15]. Dois dos mais famosos livros de teoria política, a República de Platão e o Contrato Social

de Rousseau, começam com um debate sobre a relação entre justiça e força, no qual respectivamente Sócrates e Rousseau rejeitam a tese do "direito do mais forte". Também Rousseau recorre ao exemplo do bandido: "Se um bandido me ataca em meio a um bosque, não somente sou obrigado por força a dar-lhe a bolsa mas, mesmo quando pudesse escondê-la, estaria obrigado em consciência a dá-la? Porque, enfim, a pistola do bandido também é um poder" [1762, trad. it. p. 14]. Quando Bodin precisa definir o Estado, o define como "o governo *justo* [em francês *droit*, em latim *legitimus*] que se exerce..." [1576, trad. it. p. 159]. O próprio Hobbes afirma que para a segurança dos súditos, que é o fim supremo do Estado, e portanto da instituição do poder político, é necessário que alguém, não importa se pessoa física ou assembléia, "detenha legitimamente no Estado o sumo poder" [1642, trad. it. p. 165]. De resto, exatamente à base desta atribuição de um caráter ético ou jurídico ao poder teve curso durante séculos a distinção entre poder político bom e poder político mau, entre rei e tirano (desde que "tirania" seja entendida na acepção não de malgoverno, como na antiguidade clássica, mas de usurpação de poder): uma distinção que traz consequências relevantes para o problema da obrigação política, tanto que o próprio Hobbes, teórico da obediência absoluta, afirma que o usurpador, isto é, o príncipe ilegítimo, deve ser tratado como um inimigo.

A recorrente consideração segundo a qual o supremo poder, que é o poder político, deva também ter uma justificação ética (ou, o que é o mesmo, um fundamento jurídico), deu lugar à vária formulação de princípios de legitimidade, isto é, dos vários modos com os quais se procurou dar, a quem detém o poder, uma razão de comandar, e a quem suporta o poder, uma razão de obedecer: aquilo que Gaetano Mosca chamou com uma expressão muito feliz de "fórmula política", explicando que "em todas as sociedades discretamente numerosas e que apenas chegaram a um certo grau de cultura, aconteceu que a classe política não justifica exclusivamente o seu poder somente com a posse de fato, mas procura dar a ele uma base moral e também legal, fazendo-o derivar como consequência necessária de doutrinas e crenças geralmente reconhecidas e aceitas na sociedade que ela dirige" [1896, ed. 1923 p. 108]. Mosca reconhecia exclusivamente duas fórmulas políticas, a que faz derivar o poder da autoridade de Deus e a que o faz derivar da

autoridade do povo. Embora as considerasse meras ficções, acreditava que correspondessem a uma necessidade real, à necessidade de governar e de sentir-se governado "não apenas à base da força material e intelectual, mas também à base de um princípio moral" [ib., p. 110].

Os vários princípios de legitimidade

Na realidade, os princípios de legitimidade sempre adotados ao longo da história não são apenas os dois indicados por Mosca. Sem nenhuma pretensão de esgotar o assunto, podem ser distinguidos ao menos seis deles, que se referem através de duplas antitéticas a três grandes princípios unificadores: a Vontade, a Natureza, a História. Os dois princípios de legitimidade que se referem a uma vontade superior são aqueles recordados por Mosca: os governantes recebem seu poder da vontade de Deus ou da vontade do povo. A fórmula clássica deste tipo de legitimação é a hobbesiana: "Não a razão, mas a autoridade faz a lei". Mas qual é a fonte última da autoridade? Numa concepção descendente do poder (concebida a estrutura de poder como uma pirâmide, o poder desce do vértice à base), a autoridade última é a vontade de Deus. Numa concepção ascendente (segundo a qual o poder sobe da base ao vértice), a autoridade última é a vontade do povo. Ficção por ficção, os dois princípios, na medida mesma em que são antitéticos, reforçam-se reciprocamente em algumas doutrinas: *vox populi vox Dei*. As doutrinas voluntaristas opuseram-se sempre as doutrinas naturalistas, que deram origem às várias formas de direito natural. Também estas se apresentaram em duas versões aparentemente antitéticas: a natureza como força originária, *krátos*, segundo a prevalente concepção clássica do poder, e a natureza como ordem racional pela qual a lei da natureza se identifica com a lei da razão segundo a prevalente interpretação do jusnaturalismo moderno. Remeter-se à natureza para fundar o poder significa, na primeira versão, que o direito de comandar de uns e o dever de obedecer dos outros derivam do fato inelutável de que existem naturalmente, e portanto independentemente da vontade humana, fortes e fracos, sábios e ignorantes, ou seja, indivíduos e mesmo povos inteiros aptos a comandar e indivíduos e povos capazes apenas de obedecer. Remeter-se à natureza como ordem racional significa, ao contrário,

fundar o poder sobre a capacidade do soberano de identificar e aplicar as leis naturais que são as leis da razão. Para Locke, o principal dever do governo é o de tornar possível, mediante o exercício do poder coativo, a observância das leis naturais que, para serem respeitadas, não teriam necessidade de nenhum governo caso os homens fossem todos seres racionais. Desde que os homens não são racionais, Locke precisa do consenso para fundar o Estado, mas o próprio consenso — ou seja, o acordo necessário para sair do estado de natureza e instituir o governo civil — é sempre um ato racional. Não há mais necessidade do consenso apenas onde é racional o próprio príncipe, que governa em conformidade com as leis da natureza a ele reveladas pelos competentes: neste ponto, o governo da natureza, a fisiocracia, substitui completamente o governo dos homens. Também o apelo à História tem duas dimensões, conforme a história de cuja autoridade se procura extrair a legitimação do poder seja a passada ou a futura. A referência à história passada institui como princípio de legitimação a força da tradição e está, portanto, na base das teorias tradicionalistas do poder, segundo as quais soberano legítimo é aquele que exerce o poder desde tempo imemorial. Também o poder de comandar pode ser adquirido, à base de um princípio geral de direito, à força do uso prolongado no tempo, tal como se adquire a propriedade ou qualquer outro direito. Nas suas *Reflexões sobre a Revolução em França* [1790], Edmund Burke enunciou a teoria da prescrição histórica que justifica o poder dos reis (donde não por acaso nascem as pretensões legitimistas dos soberanos privados do poder) contra as pretensões subversivas dos revolucionários. Enquanto a referência à história passada constituiu um típico critério para a legitimação do poder constituído, a referência à história futura constituiu um dos critérios para a legitimação do poder que se está constituindo. O novo ordenamento que o revolucionário tende a impor deslocando o antigo pode ser justificado na medida em que é representado como uma nova etapa do curso histórico, uma etapa necessária, inevitável e mais avançada axiologicamente do que a precedente. Um ordenamento que ainda não existe, que está *in fieri*, não pode encontrar a sua fonte de legitimação senão *post factum*. O conservador tem uma concepção estática da história: é bom aquilo que dura. O revolucionário, uma concepção dinâmica: é bom aquilo que muda em correspondência com o movimento, predeterminado e finalmente compreendido, do progresso histórico. Ambos preten-

dem estar na história (representam duas posições historicistas): mas o primeiro julga respeitá-la aceitando-a, o segundo antecipando-a (e talvez solicitando-a).

O debate sobre os critérios de legitimidade não tem apenas um valor doutrinal: ao problema da legitimidade está estreitamente ligado o problema da obrigação política, à base do princípio de que a obediência é devida apenas ao comando do poder legítimo. Onde acaba a obrigação de obedecer às leis (a obediência pode ser ativa ou apenas passiva) começa o direito de resistência (que pode ser, por sua vez, apenas passiva ou também ativa). O juízo sobre os limites da obediência e sobre a liceidade da resistência depende do critério de legitimidade que a cada vez é adotado. Um poder que à base de um critério é afirmado como legítimo pode ser considerado ilegítimo à base de um outro critério. Dos seis critérios acima elencados, alguns são mais favoráveis à manutenção do *status quo*, ou seja, estão *ex parte principis*, outros são mais favoráveis à mudança ou seja, estão *ex parte populi*. De uma parte, o princípio teocrático, o apelo à natureza como força originária, a tradição; de outra, o princípio democrático do consenso, o apelo à natureza ideal, o progresso histórico. Quem observar os movimentos de resistência, no sentido mais largo da palavra, do mundo de hoje, não tardará a dar-se conta da persistência destes critérios: contra um governo despótico, contra uma potência colonial ou imperialista, contra um sistema económico ou político considerado injusto e opressivo, o direito de resistência ou de revolução é justificado ora através da referência à vontade popular vilipendiada, e portanto à necessidade de um novo contrato social, ora ao direito natural à autodeterminação que vale não apenas para os indivíduos mas também para os povos, ora à necessidade de abater aquilo que está condenado pela História e de se introduzir no sulco do devenir histórico, que procede inexoravelmente em direção a novas e mais justas formas de sociedade.

Legitimidade e efetividade

Com o advento do positivismo jurídico, o problema da legitimidade foi completamente subvertido. Enquanto segundo todas as teorias precedentes o poder deve estar sustentado por uma justificação ética para poder durar, e portanto a legitimidade é necessária

para a efetividade, com as teorias positivistas abre caminho a tese de que apenas o poder efetivo é legítimo: efetivo no sentido do princípio da efetividade do direito internacional, segundo a qual, para falar com Kelsen, que dela foi um dos mais notáveis defensores, "uma autoridade de fato constituída é o governo legítimo, o ordenamento coercitivo imposto por esse governo é o ordenamento jurídico, e a comunidade constituída por tal ordenamento é um estado no sentido do direito internacional, na medida em que este ordenamento é em seu conjunto eficaz" [1945, trad. it. p. 123]. Deste ponto de vista, a legitimidade é um puro e simples estado de fato. O que não elimina que um ordenamento jurídico legítimo na medida em que eficaz e como tal reconhecido pelo ordenamento internacional possa ser submetido a juízos axiológicos de legitimidade, capazes de levar a uma gradual, mais ou menos rápida, inobediência das normas do ordenamento, e portanto a um processo de deslegitimação do sistema. Resta porém que com base no princípio da efetividade um ordenamento continua a ser legítimo até que a ineficácia avance ao ponto de tornar provável ou previsível a eficácia de um ordenamento alternativo.

No âmbito do positivismo jurídico, isto é, de uma concepção que considerava como direito apenas o direito posto pelas autoridades delegadas para este fim pelo próprio ordenamento e tornado eficaz por outras autoridades previstas pelo próprio ordenamento, o tema da legitimidade tomou uma outra direção, não mais aquela dos critérios axiológicos mas a das razões da eficácia da qual deriva a legitimidade. Nesta direção põe-se a célebre teoria weberiana das três formas de poder legítimo. Weber pôs-se o problema não de elencar os vários modos com os quais toda classe política procurou crever as formas históricas do poder legítimo, mas de individuar e descrever as formas históricas do poder legítimo, uma vez definido o poder legítimo (*Herrschaft*) — distinto da mera força (*Macht*) — como o poder que consegue condicionar o comportamento dos membros de um grupo social emitindo comandos que são habitualmente obedecidos na medida em que o seu conteúdo é assumido como máxima para o agir. Os três tipos puros ou ideais de poder legítimo são, segundo Weber, o poder tradicional, o poder racional-legal, o poder carismático. Descrevendo estes três tipos de poder legítimo, Weber não pretende de fato apresentar fórmulas políticas no sentido que Mosca atribui à palavra, mas propõe-se a compreender quais são os diversos motivos pelos quais se forma, em

determinadas sociedades, aquela relação estável e contínua de comando-obediência que diferencia o poder político. Os três tipos de poder representam três diversos tipos de motivações: no poder tradicional, o motivo da obediência (ou, o que é o mesmo, a razão pela qual o comando é obedecido) é a crença na sacralidade da pessoa do soberano, sacralidade essa que deriva da força daquilo que dura há tempo, daquilo que sempre existiu e, desde que sempre existiu, não conhece razões para ser alterado; no poder racional, o motivo da obediência deriva da crença na racionalidade do comportamento conforme à lei, isto é, a normas gerais e abstratas que instituem uma relação impessoal entre governante e governado; no poder carismático, deriva da crença nos dotes extraordinários do chefe. Em outras palavras, com a teoria dos três tipos de poder legítimo Weber desejou mostrar quais foram até agora na história os fundamentos reais, não os presumidos ou declarados, do poder político. O que não exclui que possa existir uma relação entre uns e outros. Tanto a tradição quanto a racionalidade do poder são ao mesmo tempo um motivo de obediência e um princípio de legitimação, e é difícil estabelecer onde começa um e termina o outro.

Nesta perspectiva, a partir da qual se privilegia não os critérios axiológicos mas o processo real de legitimação (e de deslegitimação) num dado contexto histórico, é que se coloca o debate recente sobre a teoria de Niklas Luhmann segundo a qual, nas sociedades complexas que concluíram o processo de positivização do direito, a legitimidade é o efeito não da referência a valores mas da aplicação de certos procedimentos (*Legitimität durch Verfahren*), instituídos para produzir decisões vinculatórias, tais como as eleições políticas, o procedimento legislativo e o procedimento judiciário. Onde os próprios sujeitos participam do procedimento, embora dentro dos limites das regras estabelecidas, a legitimidade configura-se como uma prestação do próprio sistema [1972, trad. it. p. 263].

5. Estado e direito

Os elementos constitutivos do Estado

Ao lado do problema do fundamento do poder, a doutrina clássica do Estado sempre se ocupou também do problema dos

jar um em particular”, dando em seguida alguns exemplos curiosos: “A expansão era o fim de Roma; a guerra, o dos espartanos; a religião, o das leis judaicas; o comércio, o de Marselha etc.” [1748, trad. it. I, p. 274]. Definição formal e concepção instrumental do Estado alimentam-se reciprocamente.

Do ponto de vista de uma definição formal e instrumental, condição necessária e suficiente para que exista um Estado é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada. Sejam quais forem as decisões. Isto não quer dizer que o poder estatal não tenha limites. Justamente Kelsen, além dos limites de validade espacial e pessoal que redefinem em termos jurídicos os dois elementos constitutivos do território e do povo, leva em consideração outras duas espécies de limites: os limites de validade temporal, pelo qual uma norma qualquer tem uma validade limitada no tempo que transcorre entre o momento da emanção (salvo se a ela se atribua efeito retroativo) e o momento da ab-rogação, e os limites de validade material na medida em que existem: a) matérias não passíveis de serem submetidas a uma regulamentação qualquer, donde o velho ditado de que o parlamento inglês pode fazer tudo menos transformar o homem em mulher (um exemplo, para dizer a verdade, hoje não mais apropriado), ou a afirmação de Spinoza [1670, cap. VI] de que mesmo o soberano que tenha o direito de fazer tudo o que queira não tem o poder de fazer com que uma mesa coma a erva; b) matérias que podem ser reconhecidas como indisponíveis pelo próprio ordenamento, como acontece em todos aqueles ordenamentos em que está garantida a proteção de alguns espaços de liberdade, representados pelos direitos civis, nos quais o poder estatal não pode intervir, ao ponto de uma norma que mesmo sendo validamente posta os violasse poder ser considerada como ilegítima por um procedimento previsto pela própria Constituição.

O governo das leis

Desde a antiguidade o problema da relação entre direito e poder foi apresentado com esta pergunta: “É melhor o governo

limites do poder, problema que geralmente é apresentado como problema das relações entre direito e poder (ou direito e Estado).

Desde quando do problema do Estado passaram a tomar conta os juristas, o Estado tem sido definido através de três elementos constitutivos: o povo, o território e a soberania (conceito jurídico por excelência, elaborado por legistas e universalmente aceito pelos escritores de direito público). Para citar uma definição corrente e autorizada, o Estado é “um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes” [Mortati 1969, p. 23]. Na rigorosa redução que Kelsen faz do Estado a ordenamento jurídico, o poder soberano torna-se o poder de criar e aplicar direito (ou seja, normas vinculatórias) num território e para um povo, poder que recebe sua validade da norma fundamental e da capacidade de se fazer valer recorrendo inclusive, em última instância, à força, e portanto do fato de ser não apenas legítimo mas também eficaz (legitimidade e eficácia referenciam-se uma à outra); o território torna-se o limite de validade espacial do direito do Estado, no sentido de que as normas jurídicas emanadas do poder soberano valem apenas dentro de determinadas fronteiras; o povo torna-se o limite de validade pessoal do direito do Estado, no sentido de que as próprias normas jurídicas valem apenas, salvo casos excepcionais, para determinados sujeitos que, deste modo, passam a constituir os cidadãos do Estado. Definições deste gênero prescindem completamente do fim ou dos fins do Estado. Para Weber, “não é possível definir uma associação política — e nem mesmo o ‘Estado’ — indicando os fins do seu agir como associação. Não há nenhum fim que as associações políticas não se tenham alguma vez proposto, do esforço de garantir o sustento à proteção da arte; e não há nenhum que todas elas tenham perseguido, da garantia da segurança pessoal à determinação do direito” [1908-20, trad. it. I, pp. 53-54]. Com a terminologia de Kelsen, o Estado enquanto ordenamento coativo é uma técnica de organização social: enquanto tal, isto é, enquanto técnica, ou conjunto de meios para um objetivo, pode ser empregado para os fins mais diversos. Uma definição deste gênero encontra eco numa célebre passagem do *Espírito das Leis*, em que Montesquieu, desejando exaltar a nação que tem por objetivo da sua constituição a liberdade política (a Inglaterra), acrescenta: “Embora todos os Estados possuam em geral o mesmo fim, que é o de se conservar, cada Estado é levado a dese-

das leis ou o governo dos homens?" Platão, distinguindo o bom governo do mau governo, diz: "onde a lei é súdita dos governantes e privada de autoridade, vejo pronta a ruína da cidade [do Estado]; e onde, ao contrário, a lei é senhora dos governantes e os governantes seus escravos, vejo a salvação da cidade e a acumulação nela de todos os bens que os deuses costumam dar às cidades" [*Leis*, 715d]. Aristóteles, iniciando o discurso sobre as diversas constituições monárquicas, põe-se o problema de saber se é "mais conveniente ser governado pelo melhor dos homens ou pelas leis melhores" [1286a, 9]. A favor da segunda extremidade enuncia uma máxima destinada a ter larga aceitação: "A lei não tem paixões, que ao contrário se encontram necessariamente em toda alma humana" [*ib.*, 20]. A supremacia da lei com respeito ao juízo dado caso por caso pelo governante (o *gubernator* platônico, que salva os companheiros nos piores momentos, "não escreve leis escritas, mas fornece como lei a sua arte" [*Político*, 297a]) repousa em sua generalidade e em sua constância, no fato de não estar submetida à mudança das paixões: este contraste entre as paixões dos homens e a frieza das leis conduzirá ao *tópos* não menos clássico da lei identificada com a voz da razão. Um dos eixos da doutrina política medieval é a subordinação do príncipe à lei, segundo o princípio enunciado de forma aforística por Bracton: "*Rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et sub lege, quia lex facit regem*" [*De legibus et consuetudinibus Angliæ*, I, 8, 5]. Na tradição jurídica inglesa o princípio da subordinação do rei à lei conduz à doutrina do *rule of law*, ou governo da lei, fundamento do Estado de direito entendido, na sua acepção mais restrita, como Estado cujos poderes são exercidos no âmbito de leis preestabelecidas. Para São Tomás, o *regimen politicum* distingue-se do *regimen regale* pelo fato de que enquanto este último caracteriza-se pela *plenaria potestas* do governante, o primeiro tem lugar "*quando ille qui praeest habet potestatem coarctatam secundum aliquas leges civitatis*" [*In octo libros Politicorum Aristotelis expositio*, I, 13].

Naturalmente, uma resposta deste gênero provoca uma questão de fundo: já que as leis são geralmente postas por quem detém o poder, de onde vêm as leis a que deveria obedecer o próprio governante? As respostas dadas pelos antigos a esta pergunta abrem duas estradas. A primeira: além das leis postas pelos governantes, existem outras leis que não dependem da vontade dos governantes, e estas são ou as leis naturais, derivadas da própria natureza do

homem vivendo em sociedade, ou as leis cuja força vinculatória deriva do fato de estarem radicadas numa tradição. Uma e outras são leis "não escritas" ou "leis comuns", como aquelas a que obedece Antígona ao violar o comando do tirano, ou aquelas a que obedece Sócrates quando se recusa a fugir da prisão para escapar do castigo. A segunda: no início de um bom ordenamento de leis existe o homem sábio, o grande legislador, que deu a seu povo uma constituição à qual os futuros dirigentes deverão escrupulosamente ater-se. Esta idéia do bom legislador que precede cronologicamente e mesmo axiologicamente aos dirigentes é exemplarmente representada pela lenda de Licurgo que, ordenado o Estado, anuncia ao povo reunido em assembleia que é obrigado a afastar-se de Esparta para interpelar o oráculo e recomendar que nada seja alterado nas leis por ele estabelecidas até que tenha retornado, e não retorna mais. Ambas as estradas foram percorridas ao longo de toda a história do pensamento político: os dirigentes que embora sendo os artífices das leis positivas são obrigados a respeitar leis superiores às leis positivas, como as leis naturais que na tradição do pensamento medieval são também as leis de Deus ("*Jus naturale est quod in lege et Evangelio continetur*", conforme o *Decretum Gratiani* [I, 1, in Migne, *Patrologia latina*, CLXXXVII, col. 29]), ou as leis do país, a *common law* dos legistas ingleses, que é considerada uma lei da razão, à qual os próprios soberanos estão submetidos. Quando a idéia do direito natural já está esgotada, Rousseau retoma o mito do grande legislador, do "homem extraordinário", cuja função é excepcional porque "nada tem em comum com a autoridade humana" e deve estabelecer as condições de um sábio e duradouro domínio [1762, trad. it. p. 57]. Todas as primeiras constituições escritas, tanto as americanas como as francesas, nascem sob o signo da missão histórica extraordinária de quem instaura, com um novo corpo de leis, o reino da razão, interpretando as leis da natureza e as transformando em lei positiva com uma constituição saída, de um só jato, da mente dos sábios.

Os limites internos

Esta idéia recorrente do governo das leis como superior ao governo dos homens pode parecer em contraste com o princípio segundo o qual o *princeps* é *legibus solutus*. Tal princípio, derivado de uma passagem de Ulpiano [*Digesto*, I, 3, 31], inspira e guia a

conduta dos soberanos nas monarquias absolutas do continente europeu.

O princípio não quer dizer, como por razões polémicas da parte dos escritores liberais posteriores, ou por erro, se acreditou, que o poder do príncipe não tenha limites: as leis a que se refere o princípio são as leis positivas, isto é, as leis postas pela própria vontade do soberano, o qual não está submetido às leis por ele próprio estabelecidas porque ninguém pode dar leis a si mesmo. Isto não exclui que esteja submetido enquanto homem, como todos os homens, às leis naturais e divinas. Assim Bodin: "Quanto ... às leis naturais e divinas, todos os príncipes da terra a elas estão submetidos, e não está em seu poder transgredi-las, se não desejam tornar-se culpados de lesa-majestade divina." [1576, trad. it. p. 361]. O próprio Bodin e outros autores da monarquia absoluta vão além: o poder do príncipe é limitado não só pelas leis naturais e divinas mas também pelas leis fundamentais do reino, como por exemplo a lei que regula a sucessão do trono, que são leis transmitidas, leis consuetudinárias, e como tais positivas. O problema das leis fundamentais e da sua força vinculatória é um tema que aparece em todos os tratados dos juristas que se preocupam em fixar, com normas claras e precisas, os limites do poder do rei: são as normas daquela constituição não escrita que regula as relações entre governantes e governados. O rei que viola as leis naturais e divinas torna-se um tirano *ex parte exercitii*; o rei que viola as normas fundamentais é um usurpador, isto é, um tirano *ex defectu tituli*. Por fim, existe um terceiro limite que mais do que qualquer outro serve para distinguir a monarquia régia da monarquia despótica: o poder do rei não se estende ao ponto de invadir a esfera do direito privado (que é considerado um direito natural), salvo em casos de motivada e justificada necessidade. Em polémica com a doutrina da comunhão dos bens proposta por Platão, Bodin afirma que "nada existe de público onde não existe nada de privado" e os Estados foram ordenados por Deus "com a finalidade de que aos Estados vá aquilo que é público e a cada um aquilo que é de sua privada propriedade" [ib., p. 178].

De outra natureza é a disputa entre fautores da monarquia absoluta, como Bodin e Hobbes, e os fautores da monarquia limitada ou moderada ou temperada ou regulada, como os escritores ingleses que defendem a monarquia constitucional referindo-se ao modelo ideal do governo misto ou os escritores franceses que

apóiam as resistências dos estamentos contra o processo de concentração e centralização de todo o poder estatal nas mãos do rei, interpretando também a monarquia francesa como governo misto. Para uns e para outros o poder do rei deve ser limitado não apenas pela existência de leis superiores que ninguém pôe em discussão mas também pela existência de centros de poder legítimos de que são portadores as ordens ou os estados — o clero, a nobreza, as cidades —, com seus órgãos colegiados que pretendem ter direito de deliberação em determinadas matérias, como por exemplo a imposição fiscal. Trata-se de um limite que deriva da própria composição e organização da sociedade, e como tal, onde os estamentos são vitoriosos como na Inglaterra, é bem mais forte do que o limite posto, mas não imposto, pelas leis superiores. Por outro lado, mesmo onde a resistência das ordens é quebrada, como em França, que representa o protótipo dos Estados absolutos, e em geral nos grandes Estados (enquanto o Estado de estamentos sobrevive sobretudo nos pequenos Estados alemães), e o rei governa exclusivamente através de seus funcionários e comissários, o processo de transformação não se realiza plenamente e jamais consegue obscurecer o ideal da monarquia controlada pela presença dos corpos intermediários, que Montesquieu, com os olhos na Inglaterra, considerava necessários também para o próprio país. Se o respeito às leis superiores serve para distinguir o reino da tirania, a presença dos corpos intermediários serve para distinguir a monarquia do despotismo. Não existe fator do absolutismo que não saiba manter bem distinto o poder monárquico do poder tirânico, de um lado, e do poder despótico, de outro.

Uma ulterior fase do processo de limitação jurídica do poder político é a que se afirma na teoria e na prática da separação dos poderes. Enquanto a disputa entre estamentos e príncipe diz respeito ao processo de centralização do poder do qual nasceram os grandes Estados territoriais modernos, a disputa sobre a divisibilidade ou indivisibilidade do poder diz respeito ao processo paralelo de concentração das típicas funções que são de competência de quem detém o supremo poder num determinado território, o poder de fazer as leis, de fazê-las cumpridas e de julgar, com base nelas, o que é justo e o que é injusto. Embora os dois processos corram paralelamente, são mantidos bem diferenciados pois o primeiro tem a sua plena realização na divisão do poder legislativo entre rei e parlamento, como ocorre antes de todos os demais na história

constitucional inglesa, e o segundo desemboca na separação e na recíproca independência dos três poderes — legislativo, executivo, judiciário —, que tem sua plena afirmação na constituição escrita dos Estados Unidos da América. Não é um acidente que, para além da célebre exposição da doutrina da separação dos poderes feita por Montesquieu ("Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder" [1748, trad. it. I, p. 274]), a mais límpida e completa exposição da doutrina se encontre em algumas cartas do *Federalista* atribuídas a Madison, onde se lê que "o concentrar ... de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, sejam estas as mãos de muitos, de poucos ou de um, ... pode com bastante razão ser definido como a verdadeira ditadura" [Hamilton, Jay e Madison 1787-88, trad. it. p. 370]. Contrariamente a uma opinião corrente que os próprios autores do *Federalista* se propõem a refutar, separação dos poderes quer dizer não que os três poderes devam ser reciprocamente independentes, mas que se deve excluir que quem possua todos os poderes de um determinado setor possua também todos os poderes de um outro, de modo a subverter o princípio sobre o qual se baseia uma constituição democrática, e que portanto é necessária uma certa independência entre os três poderes para que a cada um seja garantido o controle constitucional dos demais.

A última luta pela limitação do poder político foi a que se combateu sobre o terreno dos direitos fundamentais do homem e do cidadão, a começar dos direitos pessoais, já enunciados na *Magna Charta* de Henrique III [1225] até os vários direitos de liberdade, de religião, de opinião política, de imprensa, de reunião e de associação, que constituem a matéria dos *Bill of Rights* dos Estados americanos e das Declarações dos direitos do homem e do cidadão emanadas durante a revolução francesa. Seja qual for o fundamento dos direitos do homem — Deus, a natureza, a história, o consenso das pessoas —, são eles considerados como direitos que o homem tem enquanto tal, independentemente de serem postos pelo poder político e que portanto o poder político deve não só respeitar mas também proteger. Segundo a terminologia kelseniana, eles constituem limites à validade material do Estado. Enquanto tais, são diferentes dos limites anteriormente considerados, pois não dizem respeito tanto à quantidade do poder mas à sua extensão. Apenas o seu pleno reconhecimento dá origem àquela forma de

Estado limitado por excelência que é o Estado liberal e a todas as formas sucessivas que, embora reconhecendo outros direitos fundamentais, como os direitos políticos e os direitos sociais, não diminuíram o respeito aos direitos de liberdade. Costuma-se chamar de "constitucionalismo" à teoria e à prática dos limites do poder: pois bem, o constitucionalismo encontra a sua plena expressão nas constituições que estabelecem limites não só formais mas também materiais ao poder político, bem representados pela barreira que os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos e juridicamente protegidos, erguem contra a pretensão e a presunção do detentor do poder soberano de submeter à regulamentação todas as ações dos indivíduos ou dos grupos.

Os limites externos

Nenhum Estado está só. Todo Estado existe ao lado de outros Estados numa sociedade de Estados. Como as cidades gregas, assim são os Estados contemporâneos. Toda forma de convivência, mesmo aquela sem leis do estado de natureza, comporta limites à conduta de cada um dos conviventes: limites de fato, como os que cada indivíduo tem diante de todos os outros indivíduos no estado de natureza, onde cada um tem tanto direito quanto tem de poder (como afirma Spinoza [1670, cap. XVI]) mas ninguém, exceto Deus, é onipotente; ou limites jurídicos, como os que foram postos pelo direito que regula — desde tempos imemoriáveis — as relações entre Estados soberanos, ou *ius gentium*, limites que derivam de tradições tornadas vinculatórias (os costumes internacionais) ou de acordos recíprocos (os tratados internacionais). A soberania tem duas faces, uma voltada para o interior, outra para o exterior. Correspondentemente, vai ao encontro de dois tipos de limites: os que derivam das relações entre governantes e governados, e são os limites internos, e os que derivam das relações entre os Estados, e são os limites externos. Entre as duas espécies de limites existe uma certa correspondência, no sentido de que quanto mais um Estado é forte e portanto sem limites no interior, mais é forte e portanto com menores limites no exterior. Mas ao processo de unificação em relação ao interior corresponde um processo de emancipação em relação ao exterior. Quanto mais um Estado consegue vincular-se a seus súditos, mais consegue tornar-se independente

dos outros Estados. Assim ocorreu na formação do Estado moderno: o processo de unificação dos poderes difusos e variavelmente em conflito entre si, que caracterizam a sociedade medieval, caminha no mesmo passo do processo de libertação do poder unificado das duas *summae potestates* tendencialmente universais, a Igreja e o Império. Na medida em que o poder se torna sempre mais limitado em direção ao interior, o que quer dizer unificador, torna-se também mais ilimitado em direção ao exterior, o que quer dizer independente. A fórmula enunciada pelos juristas franceses em favor das pretensões do rei de França no século XIII, *rex in regno suo imperator*, exprime bem o duplo processo: no momento em que o rei é imperador em seu reino, o imperador não é mais rei no reino de outros. Rei e imperador trocam suas partes: aquilo que o rei ganha o imperador perde (belo exemplo da teoria que considera o poder como uma relação de soma zero). O fim do império como potência, isto é, como verdadeiro e próprio Estado universal unificador, coincide com o renascimento do direito internacional: renascimento, não origem ou nascimento, como frequentemente se afirmou, pois onde existiram mais poderes independentes ou auto-suficientes sempre se reconheceu a necessidade de um direito que regulasse as relações entre eles. Quando Pufendorf, que após Alberico Gentili e Ugo Grócio é um dos restauradores do direito internacional, põe-se o problema do "status imperii germanici", isto é, o problema de saber se o império germânico ainda é um Estado no sentido pleno da palavra, acaba por defini-lo como uma "res publica irregularis", com a intenção de afirmar que não é mais um Estado no sentido próprio da palavra — polemizando assim com os que o consideram como um verdadeiro Estado na forma peculiar do governo misto —, e é ao mesmo tempo algo diverso de uma simples confederação de Estados [1672, VII, 5, 15]. Cento e cinquenta anos mais tarde, Hegel iniciará o seu escrito juvenil sobre a constituição da Alemanha com a melancólica constatação: "A Alemanha [entendendo o império alemão] não é mais um Estado" [1799-1802, trad. it. p. 12].

Ao processo de gradual dissolução do império a que corresponde a formação dos Estados territoriais e nacionais, contrapõem-se processos inversos de gradual unificação de pequenos Estados em uniões mais vastas que existem através da confederação, na qual cada Estado conserva a própria independência não obstante a união perpétua com os outros Estados (como em origem a Suíça),

para alcançar pela primeira vez a formação nova e original do Estado federal com a constituição dos Estados Unidos da América (1787). Enquanto o processo de dissolução do império representa uma redução de poder em favor dos novos Estados, o processo de formação de um Estado maior a partir da união de Estados pequenos representa um reforço de poder do primeiro sobre os segundos: estes perdem em independência interna aquilo que ganham em força no exterior unindo-se a outros. Tudo isto tinha sido muito bem observado por Montesquieu — à cuja autoridade remetem-se os autores do *Federalista* —, quando escrevera o elogio da "república federativa", que, "capaz de resistir às potências estrangeiras, pode manter-se em sua grandeza sem se corromper internamente" [1748, trad. it. I, p. 238]. Somente através da união federativa a república, que durante séculos após o fim da república romana foi considerada uma forma de governo adequada aos pequenos Estados, pode tornar-se a forma de governo de um grande Estado como os Estados Unidos da América: fato que tinha sido compreendido por Mably ao fazer o elogio da república federal americana nas *Observações sobre o governo e as leis dos Estados Unidos da América* (1784). A força sugestiva da idéia federativa, isto é, do modelo de uma grande república que se vai formando através da agregação de pequenos Estados, é tamanha que torna plausível a idéia de uma república federativa universal que, abraçando todos os Estados existentes, tome de novo realizável o ideal universalista do império, embora com um processo invertido, não mais descendente de cima para baixo mas ascendente de baixo para cima. A república universal dos Estados confederados, proposta por Kant na sua *Paz perpétua* (*Zum ewigen Frieden*, 1796), representa uma verdadeira e própria alternativa, que se pode dizer democrática pela sua inspiração e por seus possíveis desenvolvimentos, à idéia medieval do império universal. Desenvolvimentos parciais desta república universal contraposta ao império universal foram a Sociedade das Nações após a primeira guerra mundial e a Organização das Nações Unidas após a segunda: mesmo na fórmula preferida "nações unidas", os Estados que concorreram para a formação da nova confederação universal revelaram em quais precedentes se tinham inspirado (as *Províncias unidas*, os *Estados unidos*).

Do ponto de vista das suas relações externas, a história dos Estados europeus (e agora não só europeus) é um contínuo processo de decomposição e recomposição, e portanto de vinculações

e desvinculações de limites jurídicos. A formação de Estados independentes e nacionais do século passado a hoje, primeiro nos Estados Unidos da América, depois na América Latina, depois na Europa e finalmente nos países do Terceiro Mundo através do processo de descolonização, ocorre ora por decomposição de Estados maiores ora pela recomposição de Estados pequenos. Mas sempre a recomposição tende a reforçar os limites internos e a decomposição a afrouxar os limites externos. A tendência atual para a formação de Estados ou de constelações de Estados cada vez maiores (as assim chamadas super-potências) comporta um aumento dos limites externos dos Estados que são absorvidos na área maior (os Estados satélites) e uma diminuição dos limites externos do super-estado. No caso em que se chegasse à formação do Estado universal, este teria apenas limites internos e não mais externos.

6. As formas de governo

Tipologias clássicas

Na teoria geral do Estado distinguem-se, embora nem sempre com uma clara linha demarcatória, as formas de governo dos tipos de Estado. Na tipologia das formas de governo, leva-se mais em conta a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder; na tipologia dos tipos de Estado, mais as relações de classe, a relação entre o sistema de poder e a sociedade subjacente, as ideologias e os fins, as características históricas e sociológicas.

As tipologias clássicas das formas de governo são três: a de Aristóteles, a de Maquiavel e a de Montesquieu. Remonta à *Política* de Aristóteles, em particular aos livros III e IV, a extraordinária fortuna da classificação das constituições com base no número dos governantes, em monarquia ou governo de um, aristocracia ou governo de poucos e democracia ou governo de muitos, com a anexa duplicação das formas corruptas, pelas quais a monarquia degenera em tirania, a aristocracia em oligarquia, a *politéia* (que é o nome que Aristóteles dá à forma boa do governo de muitos) em democracia. No *Príncipe*, Maquiavel as reduz a duas, monarquia e repú-

blica, compreendendo no género das repúblicas tanto as aristocráticas quanto as democráticas, com base na consideração de que a diferença essencial passa entre o governo de um só, de uma pessoa física, e o governo de uma assembleia, de um corpo coletivo, sendo a diferença entre uma assembleia de otimatos e uma assembleia popular menos relevante, porque ambas, à diferença da monarquia onde a vontade de um só é lei, devem adotar algumas regras, como a do princípio de maioria, para alcançar a formação da vontade coletiva. Montesquieu retorna a uma tricotomia, diversa porém da aristotélica: monarquia, república, despotismo. Diversa no sentido de que combina a distinção analítica de Maquiavel com a distinção axiológica tradicional, na medida em que define o despotismo como o governo de um só mas "sem lei nem freios", em outras palavras como a forma degenerada da monarquia. Além do mais, Montesquieu acrescenta um novo critério de distinção, o critério com base nos "princípios", isto é, com base nas diversas molas (*ressorts*) que induzem os sujeitos a obedecer: a honra nas monarquias, a *virtú* nas repúblicas, o medo no despotismo. Este critério faz pensar nas diversas formas de poder legítimo segundo Weber. Tal como Montesquieu (mas sem nenhuma influência direta), Weber individualiza os diversos tipos de poder distinguindo as diversas possíveis posturas dos governados diante dos governantes: a diferença entre um e outro está no fato de que Montesquieu se preocupa com o funcionamento da máquina do Estado, e Weber com a capacidade que têm os governantes e seus aparatos de obter obediência. A novidade da tipologia de Montesquieu com respeito às duas precedentes depende da introdução da categoria do despotismo, tornada necessária pela exigência de dar maior espaço ao mundo oriental, para o qual a categoria do despotismo havia sido forjada pelos antigos.

No Oitocentos, a tipologia de Montesquieu encontra uma particular fortuna. Ela é adotada por Hegel para o delineamento do curso histórico da humanidade, que teria passado por uma fase primitiva de despotismo correspondente ao nascimento dos grandes estados orientais, para atravessar a época das repúblicas (democráticas na Grécia, aristocráticas em Roma) e desembocar nas monarquias cristiano-germânicas que caracterizam a idade moderna. Não obstante as sucessivas correções e inovações, a tipologia tradicional não perdeu nada do seu prestígio, e é retomada inclusive nos tratados de direito público, senão como ponto de chegada ao menos

como ponto de partida obrigatório de toda discussão sobre o tema (por exemplo na *Teoria da constituição* de Schmitt [1928]).

A única inovação interessante é a introduzida por Kelsen, que, partindo da definição do Estado como ordenamento jurídico, crítica como superficial a tipologia aristotélica fundada sobre um elemento extrínseco como o número, e portanto sustenta que a única maneira rigorosa de distinguir uma forma de governo de outra consiste em individualizar o diverso modo pelo qual uma constituição regula a produção do ordenamento jurídico. Estes modos não são três mas dois: o ordenamento jurídico pode ser criado (e continuamente modificado) ou a partir do alto ou a partir de baixo — do alto quando os destinatários das normas não participam da criação das mesmas, de baixo quando dela participam. Remetendo-se à distinção kantiana entre normas autônomas e heterônomas, Kelsen chama a primeira forma de produção de heterônomia, a segunda de autônoma. A estas duas formas de produção correspondem duas formas puras ou ideais de governo, a autocracia e a democracia. Vimos precedentemente como já Maquiavel havia reduzido a duas as formas clássicas de governo. Porém, a tipologia maquiaveliana resulta da unificação de aristocracia e democracia na forma da república, enquanto a kelseniana resulta da unificação da monarquia e da autocracia na forma da autocracia. Naturalmente, Kelsen tem o cuidado de precisar que autocracia e democracia assim definidas são formas puras, e nenhum Estado existente corresponder perfeitamente às duas definições. A elas podem corresponder apenas expressões ideológicas de uma ou de outra: quando Hegel define o despotismo oriental como o regime no qual apenas um é livre (o déspota), dá uma correta definição da forma de governo autocrática no sentido kelseniano; assim corresponde perfeitamente à forma democrática a república rousseauiana na qual, através da formação da vontade geral, realiza-se o princípio do povo que dá leis a si mesmo.

Monarquia e república

A distinção que melhor resistiu ao tempo, chegando — embora cada vez mais extenuada — aos nossos dias, é a distinção maquiaveliana entre monarquia e república. Cada vez mais extenuada porque, com a queda da maior parte dos governos monárquicos após a primeira e a segunda guerra mundial, corresponde

cada vez menos à realidade histórica. A tradicional relação entre monarquia e república foi completamente subvertida nos últimos cinquenta anos: o grande Estado territorial moderno nasce, cresce e se consolida como Estado monárquico; é o *regnum* contraposto não à *res publica* mas à *civitas*. Os grandes escritores políticos que com suas reflexões contribuem para dar corpo a uma verdadeira e própria doutrina do Estado moderno são predominantemente fautores da monarquia, de Bodin a Hobbes, de Vico a Montesquieu, de Kant a Hegel. Em três escritores como Vico, Montesquieu e Hegel — que constroem a sua filosofia da história e a sua teoria do progresso sobre a passagem de uma forma de governo a outra —, a monarquia representa a forma de governo dos modernos, a república a dos antigos ou, na idade moderna, a forma de governo adequada apenas aos pequenos Estados. A primeira república que após a de Roma nasce sobre um vasto território, a república federal das treze colônias americanas, adota uma constituição que é concebida à imagem e semelhança de uma constituição monárquica, na qual o chefe de Estado não é hereditário mas eleito. Também por uma outra razão, desta vez conceitual e não histórica, a distinção entre monarquia e república perde pouco a pouco qualquer relevância, e isso porque perde o seu significado originário. Originariamente, monarquia é o governo de um só, e república, no sentido maquiaveliano da palavra, é o governo de muitos, e mais precisamente de uma assembléia. Ora, na medida em que também nas monarquias, a começar da inglesa, o peso do poder se desloca do rei para o parlamento, a monarquia, tornada primeiro constitucional e depois parlamentar, transformou-se numa forma de governo bem diversa daquela para a qual a palavra foi cunhada e usada durante séculos: é uma forma mista, metade monarquia e metade república. Não por acaso Hegel vê na monarquia continuacional de seu tempo a nova encarnação do governo misto dos antigos (a este respeito cf. p. 112). Neste ponto, a distinção entre monarquia e república torna-se tão evanescente que nos tratados de direito constitucional que ainda a empregam custa-se a encontrar um convincente critério de distinção entre uma e outra. Quando Maquiavel escrevia que todos os Estados são ou principados ou repúblicas, fazia uma afirmação que correspondia perfeitamente à realidade do seu tempo e distinguiu aquilo que era realmente diverso: a monarquia de França da república de Veneza. A mesma distinção repetida hoje constringe a realidade num esquema inadequado, senão mesmo deformante,

porque distingue aquilo que não é facilmente distinguível: por exemplo, a monarquia inglesa da república italiana.

Uma vez que se foram sempre mais difundindo governos caracterizados pela distinção (senão justamente separação) entre poder de governo propriamente dito e poder legislativo, o único critério adequado de distinção tornou-se aquele que põe em evidência a diversa relação entre os dois poderes, independentemente do fato de que o titular de um deles seja um rei ou um presidente de república. Já Kant chama de forma republicana aquela em que vigora o princípio da separação dos poderes, mesmo se o titular do poder de governo é um monarca. De tal modo, "república" adquire um novo significado, que não é mais o de Estado em geral, e nem mesmo é mais o de governo de assembleia contraposto ao governo de um só, mas é o de uma forma de governo que tem uma certa estrutura interna, compatível inclusive com a existência de um rei. A diversa relação entre os dois poderes constituiu o critério para a distinção hoje corrente entre a forma de governo presidencial e a parlamentar: a primeira é aquela na qual vigora uma nítida separação entre poder de governo e poder de fazer as leis, separação fundada sobre a eleição direta do presidente da república, que também é o chefe do governo, e sobre a responsabilidade dos integrantes do governo perante o presidente da república e não perante o parlamento; a segunda é aquela na qual, mais que separação, existe um complexo jogo de poderes recíprocos entre governo e parlamento, fundado sobre a distinção entre chefe do Estado e chefe do governo, sobre a eleição indireta do chefe do Estado por parte do parlamento e sobre a responsabilidade do governo diante do parlamento, que se exprime através do voto de confiança ou de desconfiança. Entre estas duas formas puras existem muitas formas intermediárias: basta pensar na quinta república francesa, instaurada em 1958, república presidencial *sui generis*, que conservou a figura do presidente do conselho distinta da do presidente da república. Mas não é o caso de se reduzir a marcha para tentar descrevê-las detalhadamente, mesmo porque a distinção corrente entre governo presidencial e governo parlamentar — pelo fato de ser puramente formal, construída sobre os mecanismos com os quais deveria funcionar o sistema dos poderes constitucionais mais que sobre o seu efetivo funcionamento — foi pouco a pouco substituída por tipologias mais atentas à análise rigorosa dos poderes reais mesmo que informais.

A maior quantidade de poder político real (mesmo que nem sempre formalmente reconhecido) é o que foi acumulado, nas democracias modernas e inclusive nos Estados não democráticos, pelos partidos políticos, por efeito seja do processo de democratização que tornou necessária a agregação das demandas provenientes da sociedade civil, seja da formação das sociedades de massa nas quais apenas os partidos, ou mesmo o partido único, conseguem exprimir uma vontade e uma diretiva políticas. Hoje, nenhuma tipologia das formas de governo pode deixar de levar em conta o sistema dos partidos, isto é, o modo pelo qual estão dispostas e colocadas as forças políticas em que repousa o governo. O sistema dos partidos influi sobre a constituição formal ao ponto mesmo de alterar-lhe a fisionomia. Já há tempo Duverger observou que o sistema dos partidos influi em particular sobre o regime da separação dos poderes. Um sistema bipartidário perfeito como o inglês, no qual existem apenas dois partidos com vocação majoritária que se alternam no governo e no qual, por costume, o líder do partido está destinado a se tornar o chefe do governo se o seu partido vence as eleições, aproxima a forma de governo parlamentar da forma presidencial, na medida em que o primeiro-ministro é eleito (indiretamente) pelos cidadãos, os quais, no momento mesmo em que escolhem o partido, escolhem também o primeiro-ministro. Um sistema monopartidário, seja qual for a sua constituição formal, dá origem a uma forma de governo na qual o máximo poder está concentrado no comitê dirigente do partido e em seu secretário, a despeito de todos os órgãos colegiados e populares previstos pela constituição, tanto que hoje a distinção tradicional entre despotismo e democracia passa entre sistema monopartidário e sistema não monopartidário (que pode ser, por sua vez, bi ou multipartidário). Diferenças existem também entre sistemas bipartidários e sistemas multipartidários, conforme o sistema multipartidário seja polarizado (isto é, com dois partidos extremos extra-sistema, à direita e à esquerda) ou não polarizado, quer dizer, com muitos partidos mas todos intra-sistêmicos. Mesmo aqui as variações são numerosas e não é possível (e seria talvez inútil nesta ocasião) dar conta de todas.

Para mostrar como ocorreu a superposição entre a distinção clássica das formas de governo e a distinção dos sistemas de partido, iremos nos limitar aqui a citar a tipologia proposta por um constitucionalista sensível à exigência de considerar os problemas do direito público de um modo não rigidamente formalista: governo

parlamentar com bipartidarismo rígido, governo parlamentar com multipartidarismo moderado, governo parlamentar com multipartidarismo exasperado, governo presidencial [Eliá 1970, p. 642], exemplificados respectivamente pelo governo parlamentar inglês, pelo das chamadas "pequenas democracias", excluída a Suíça (como as monarquias escandinava, belga e holandesa, a república austríaca), pela república italiana e pelo governo dos Estados Unidos da América. A Suíça fica isolada com a sua forma de governo direto-rial, caracterizada pelo conselho federal que é eleito pelo parlamento mas não é responsável perante ele, composto por sete membros com mandatos de quatro anos e dos quais cada um é presidente, por turno, durante um ano.

Outras tipologias

Tomando como elemento discriminador não o partido mas a classe política — entendida, segundo Gaetano Mosca, como o conjunto das pessoas que detêm efetivamente o poder político, ou, segundo a expressão introduzida e popularizada por Wright Mills, como a elite do poder —, pode-se ter novas tipologias, diversas tanto das tradicionais quanto das correntes no direito público. Uma vez admitido, como sustenta Mosca, que o governo em toda organização política pertença a uma minoria, as formas de governo não podem mais ser diferenciadas à base do velho critério do número dos governantes: deste ponto de vista, todos os governos são oligárquicos. Mas que todos os governos sejam oligárquicos não implica que não se possa distinguir um governo do outro. Ficando estabelecido o princípio da necessidade de uma classe política, as várias formas de governo podem-se distinguir à base da diferença com respeito seja à formação seja à organização da classe política. Com respeito à formação, Mosca distingue classes fechadas e abertas, com respeito à organização classes autocráticas (cujo poder vem do alto) e classes democráticas (cujo poder vem de baixo); da combinação entre as duas distinções resultam quatro formas de governo, aristocrático com respeito à formação e democrático com respeito à organização etc. A noção de elite do poder, ao contrário, refere-se a distinção introduzida por Schumpeter entre governos democráticos (nos quais existem muitas elites que concorrem entre si para chegar ao governo) e governos autocráticos, nos quais existe o monopólio do governo por parte de uma única elite.

Tomando como ponto de referência não mais a classe política mas o sistema político (cf. pp. 59-60) — entendido como o conjunto das relações de interdependência entre os diversos entes que em conjunto contribuem para desempenhar a função de mediação dos conflitos, de coesão do grupo e de defesa dos outros grupos —, pode-se construir outras tipologias: uma das mais conhecidas é a proposta por Almond e Powell, que distinguem os sistemas políticos à base de dois critérios, o da diferenciação dos papéis e o da autonomia dos subsistemas. Colocando as duas características numa escala que vá de baixo para cima, individualizam-se quatro tipos ideais de sistema político: a) com baixa diferenciação dos papéis e baixa autonomia dos subsistemas, como as sociedades primitivas; b) com baixa diferenciação dos papéis e alta autonomia dos subsistemas, como a sociedade feudal; c) com alta diferenciação dos papéis e baixa autonomia dos subsistemas, como as grandes monarquias nascidas da dissolução da sociedade feudal; d) com alta diferenciação dos papéis e alta autonomia dos subsistemas, como os Estados democráticos contemporâneos.

O governo misto

Nada mostra mais a vitalidade da tipologia tradicional do que a persistência da teoria do governo misto, segundo a qual a melhor forma de governo é a que resulta de uma combinação das três ou das duas (conforme a tipologia) formas de governo puras. Platão, nas *Leis*, após ter afirmado que monarquia e democracia são as mães de todas as outras formas de governo, acrescenta: "É obrigatório e necessário participar de ambas as duas se se quiser ter a liberdade e a concórdia inteligente" [693d]. Aristóteles menciona a opinião segundo a qual "a melhor constituição deve ser uma combinação de todas as constituições", e por isso é elogiada a de Esparta, pois nela a autoridade régia constituiria o elemento monárquico, a dos anciãos o elemento oligárquico e o eforado o elemento democrático, na medida em que os éforos provêm do povo [Política, 1265b, 35]. Quando expõe a própria teoria das formas de governo, descreve a *politia*, forma boa do governo popular, como "uma mescla de oligarquia e democracia" [1293b, 35]. A mais completa teoria do governo misto é a exposta por Políbio nas *Histórias*, na passagem onde o relato dos acontecimentos da segunda guerra púnica é interrompido por uma exposição da constituição

romana, interpretada como o exemplo mais notável de governo misto, no qual os cônsules representam o princípio monárquico, o senado o oligárquico e os comícios do povo o democrático. A razão pela qual o governo misto é superior a todos os demais repousa, segundo Políbio, no fato de que "cada órgão pode obstaculizar os outros ou com eles colaborar" e "nenhuma das partes excede a sua competência e ultrapassa a medida" [VI, 18]: uma razão que antecipa em séculos a célebre teoria do equilíbrio dos poderes (*balance of powers*), que será um dos argumentos principais dos fautores da monarquia constitucional em polêmica com os defensores da monarquia absoluta. Também Cícero, no *De re pública* [I, 29, 45], sustenta que superior a todas é a forma de governo *moderatum et permixtum* de todas as três formas melhores de constituição. Na idade moderna, a doutrina do governo misto serve para magnificar a excelência da constituição inglesa contra a monarquia francesa e em geral todo governo a que se quer exaltar: governo misto é sempre a república de Veneza ou a república de Florença para quem propõe ou uma ou outra como forma ideal de governo ou ao menos como forma a ser imitada acima de qualquer outra.

Teóricos do absolutismo, isto é, de um Estado que não conhece nem reconhece entes intermediários, como Bodin e Hobbes, criticam a doutrina do governo misto pela mesma razão com que os fautores a sustentam: a distribuição do poder soberano por órgãos diversos e distintos tem por efeito o pior dos inconvenientes que podem levar um Estado à ruína — a instabilidade, precisamente aquela instabilidade que Políbio considerava característica comum das formas puras, destinadas a se interpenetrarem continuamente uma na outra, e que apenas a combinação das três formas seria capaz de interromper.

Através da idealização que Montesquieu faz da monarquia inglesa, na qual vê realizado o princípio da separação dos poderes, embora com uma transposição do significado genuíno da doutrina, na medida em que uma coisa é a mistura das três formas de governo e outra a separação dos três poderes, a monarquia constitucional passa a ser interpretada como forma mista e torna-se o modelo universal de Estado, após a revolução francesa, ao menos por um século. Significativo o fato de que Hegel, após ter relevado a insuficiência das três formas antigas para compreender a monarquia moderna, afirme que elas, já então, "estão rebaixadas a momentos da monarquia constitucional; o monarca é um; com o poder gover-

nativo intervêm os poucos e com o poder legislativo se apresenta a maioria em geral" [1821, trad. it. p. 237]. Mesmo depois da primeira guerra mundial, um dos períodos de maior transformação constitucional que a história jamais conheceu, Carl Schmitt sustenta que as constituições do moderno Estado de direito burguês são constituições mistas, porque nelas estão sempre unidos e misturados diversos princípios e elementos (democracia, monarquia, aristocracia) e enquanto tais confirmam uma antiga tradição segundo a qual o ordenamento público ideal repousa sobre uma união e mistura (*Verbindung und Mischung*) dos diversos princípios políticos [1928, p. 202]. A teoria do governo misto ocupa um posto de relevo na obra de Gaetano Mosca, o qual, como conclusão da sua *História das doutrinas políticas* [1933], e assim confirmando a sua teoria das formas de governo, escreve que do estudo objetivo da história pode-se extrair que os regimes melhores — e por "regimes melhores" entende os que tiveram maior duração (mais uma vez faz-se o valor de uma constituição residir na estabilidade) — são os governos mistos, por "governos mistos" entendendo não só aqueles em que são temperados os diversos princípios mas também aqueles em que o poder religioso está separado do poder laico e o poder econômico está separado do poder político.

7. As formas de Estado

Formas históricas

Sendo muitos os elementos que se deve levar em conta para distinguir as formas de Estado, especialmente com referência ou às relações entre a organização política e a sociedade ou às diversas finalidades que o poder político organizado persegue nas diversas épocas históricas e nas diversas sociedades, as tipologias das formas de Estado são tão variadas e mutáveis que podem tornar incômoda, e talvez inútil, uma completa exposição delas. Para pôr um pouco de ordem numa matéria tão rica e controversa, podem-se distinguir as diversas formas de Estado à base de dois critérios principais, o histórico e o relativo à maior ou menor expansão do Estado em detrimento da sociedade (um critério que inclui também aquele fundado sobre as diversas ideologias).

A base do critério histórico, a tipologia mais corrente e mais acreditada junto aos historiadores das instituições é a que propõe a seguinte seqüência: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto, Estado representativo. A configuração de um Estado de estamentos, interposto entre o Estado feudal e o Estado absoluto, data de Otto von Gierke e Max Weber, e após Weber foi retomada pelos historiadores das instituições sobretudo alemães. Nos *Elementos de ciência política*, de Mosca [1896], ainda estavam presentes os dois tipos ideais: de um lado o Estado feudal, caracterizado pelo exercício acumulativo das diversas funções diretivas por parte das mesmas pessoas e pela fragmentação do poder central em pequenos agregados sociais, e de outro lado o Estado burocrático, caracterizado pela progressiva concentração e pela simultânea (embora progressiva) especialização das funções de governo. Por "Estado estamental" (*Ständestaat*) entende-se a organização política na qual se foram formando órgãos colegiados, os *Stände* ou estados) que reúnem indivíduos possuidores da mesma posição social, precisamente os estamentos, e enquanto tais fruidores de direitos e privilégios que fazem valer contra o detentor do poder soberano através das assembleias deliberantes como os parlamentos. Deve-se a Otto Hinze a distinção entre Estados com duas assembleias, como a Inglaterra — a Câmara dos Lords, que compreende o clero e a nobreza, e a Câmara dos Comuns, que compreende o estamento burguês — e Estados de estamentos com três corpos distintos, respectivamente o clero, a nobreza e a burguesia, como a França. Mas a formação de instituições representando interesses de categoria, que atuam como contraponto do poder do príncipe, é comum a todos os Estados europeus. O contraste entre os estados e o príncipe, especialmente para estabelecer quem tem o direito de imposição fiscal, constitui grande parte da história e do desenvolvimento do Estado moderno na passagem do tipo extensivo ao tipo intensivo de condução política (ainda uma distinção de Hinze), entre o fim do medievo e o início da idade moderna. Mas mesmo onde o Estado estamental não se transforma diretamente em Estado parlamentar como na Inglaterra, ou não sobrevive até depois da revolução francesa como nos Estados alemães (dos quais a monarquia constitucional de Hegel é a idealização), à exceção da Prússia, nem sempre é fácil traçar uma nítida linha demarcatória entre Estado estamental e monarquia absoluta. Como já foi várias vezes observado, nenhuma monarquia torna-se tão absoluta ao

ponto de suprimir toda forma de poder intermediário (o Estado absoluto não é um Estado total). A idéia de uma monarquia moderada tem longa vida. Os fautores de uma monarquia *reglée*, como Claude de Seyssel, no início do Quinhentos, são os representantes da idéia de uma monarquia controlada pelo poder das ordens, assim como na teoria das formas de governo proposta por Montesquieu a monarquia distingue-se do despotismo porque o poder monárquico é contrabalançado pelos corpos intermediários. Também para Hegel, enquanto o déspota exerce o próprio poder sem intermediários, "o monarca pode até mesmo não exercer imediatamente todo o poder governamental, mas confiar uma parte do exercício dos poderes particulares a colegiados ou mesmo a classes do reino" [1808-12, trad. it., pp. 51-52]. Como forma intermediária entre o Estado feudal e o Estado absoluto, o Estado estamental distingue-se do primeiro por uma gradual institucionalização dos contra-poderes e também pela transformação das relações de pessoa a pessoa, próprias do sistema feudal, em relações entre instituições: de um lado as assembleias de estamento, de outro o rei com o seu aparato de funcionários que, onde conseguem se afirmar, dão origem ao Estado burocrático característico da monarquia absoluta. Distingue-se do segundo pela presença de uma contraposição de poderes em contínuo conflito entre si, que o advento da monarquia absoluta tende a suprimir.

A formação do Estado absoluto ocorre através de um duplo processo paralelo de concentração e de centralização do poder num determinado território. Por concentração, entende-se aquele processo pelo qual os poderes através dos quais se exerce a soberania — o poder de ditar leis válidas para toda a coletividade (a tal ponto que os costumes são considerados direito válido apenas na medida em que, por uma ficção jurídica, presumem-se acolhidos ou tolerados pelo rei que não os cancelou expressamente), o poder jurisdicional, o poder de usar a força no interior e no exterior com exclusividade, enfim o poder de impor tributos, — são atribuídos de direito ao soberano pelos legistas e exercidos de fato pelo rei e pelos funcionários dele diretamente dependentes. Por centralização, entende-se o processo de eliminação ou de exaustoração de ordenamentos jurídicos inferiores, como as cidades, as corporações, as sociedades particulares, que apenas sobrevivem não mais como ordenamentos originários e autônomos mas como ordenamentos derivados de uma autorização ou da tolerância do poder central.

Num capítulo habitualmente desprezado do *Leviatã* de Hobbes [1651, trad. it. pp. 219 ss.] dedicado às sociedades parciais, lê-se que dos sistemas regulares os únicos absolutos e independentes, isto é, sujeitos apenas a seus próprios representantes, são os Estados; todos os demais, das cidades às sociedades comerciais, são dependentes (isto é, subordinados) do poder soberano e legítimos apenas na medida em que por ele reconhecidos.

O Estado representativo

Com o advento do Estado representativo — sob a forma de monarquia primeiro constitucional e depois parlamentar, na Inglaterra após a “grande rebelião”, no resto da Europa após a revolução francesa, e sob a forma de república presidencial nos Estados Unidos da América após a revolta das treze colônias contra a pátria-mãe —, tem início uma quarta fase da transformação do Estado, que dura até agora. Enquanto na Inglaterra o Estado representativo nasce quase sem solução de continuidade do Estado feudal e do Estado estamental através da guerra civil e da “gloriosa revolução” de 1688, na Europa continental nasce sobre as ruínas do absolutismo monárquico. Tal como o Estado de estamentos, também o Estado representativo se afirma, ao menos num primeiro tempo, como o resultado de um compromisso entre o poder do príncipe (cujo princípio de legitimidade é a tradição) e o poder dos representantes do povo (por “povo” entendendo-se, ao menos num primeiro tempo, a classe burguesa), cujo princípio de legitimidade é o consenso. A diferença do Estado representativo diante do Estado estamental está no fato de que a representação por categorias ou corporativa (hoje se diria representação de interesses) é substituída pela representação dos indivíduos singulares (num primeiro tempo apenas os proprietários), aos quais se reconhecem os direitos políticos. Entre o Estado estamental e o Estado absoluto de uma parte, e o Estado representativo de outra, cujos sujeitos soberanos não são mais nem o príncipe investido por Deus, nem o povo como sujeito coletivo e indiferenciado, mera ficção jurídica que deriva dos juristas romanos e medievais, há a descoberta e a afirmação dos direitos naturais do indivíduo — direitos que cada indivíduo tem por natureza e por lei e que, precisamente porque originários e não adquiridos, cada indivíduo pode fazer valer contra o Estado inclusive recorrendo ao remédio extremo da desobediência civil e

da resistência. O reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão, primeiro apenas doutrinário através dos jusnaturalistas, depois também prático e político através das primeiras Declarações de direitos, representa a verdadeira revolução copernicana na história da evolução das relações entre governantes e governados: o Estado considerado não mais *ex parte principis* mas *ex parte populi*. O indivíduo vem antes do Estado. O indivíduo não é pelo Estado mas o Estado pelo indivíduo. As partes são anteriores ao todo e não o todo anterior às partes (como em Aristóteles e Hegel). O pressuposto ético da representação dos indivíduos considerados singularmente e não por grupos de interesse, é o reconhecimento da igualdade natural dos homens. Cada homem conta por si mesmo e não enquanto membro deste ou daquele grupo particular.

Que a igualdade natural dos homens seja o postulado ético da democracia representativa, pelos adversários chamada depreciativamente de atomística, não quer dizer que de fato os Estados representativos a tenham desde o início reconhecido. O desenvolvimento do Estado representativo coincide com as fases sucessivas do alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino. O qual porém, tornando necessária a constituição de partidos organizados, modificou profundamente a estrutura do Estado representativo, ao ponto de induzir uma profunda modificação no próprio sistema da representação, que não é mais dos indivíduos singulares mas é filtrada através de poderosas associações que organizam as eleições e recebem uma delegação em branco dos eleitores. Enquanto num sistema político representativo com sufrágio restrito são os indivíduos que elegeem um indivíduo (especialmente em eleições realizadas com colégios uninominais) e os partidos se formam no interior do parlamento, no sistema político representativo com sufrágio universal os partidos se formam fora do parlamento e os eleitores escolhem um partido mais que uma pessoa (especialmente com o sistema proporcional). Esta alteração no sistema da representação induziu a transformação do Estado representativo em Estado de partidos, no qual, como no Estado de estamentos, os sujeitos políticos relevantes não são mais indivíduos singulares mas grupos organizados, embora organizados não à base de interesses de categoria ou corporativos mas de interesses de classe ou presumidamente gerais. Max Weber já havia notado que onde se defrontam grupos de interesse o procedimento normal para o alcance de decisões coletivas é o compro-

misso entre as partes e não a regra da maioria, que é a regra áurea para a formação de decisões coletivas em corpos constituídos por sujeitos considerados, de início, iguais. Weber tinha feito esta observação a propósito do Estado estamental. Hoje todos podem consultar o quanto esta observação também vale para os atuais sistemas partidários, nos quais as decisões coletivas são o fruto de tratativas e acordos entre os grupos que representam as forças sociais (os sindicatos) e as forças políticas (os partidos), mais que de votações em assembleia onde vigora a regra da maioria. Tais votações desenrolam-se, de fato, para cumprir o princípio constitucional segundo o qual no Estado representativo moderno os sujeitos politicamente relevantes são os indivíduos singulares e não os grupos (e onde os órgãos capazes de tomar deliberações vinculatórias para toda a coletividade são as assembleias, o procedimento para a formação de uma vontade coletiva é a regra da maioria); mas acabam por ter um valor puramente formal, posto que apenas ratificam decisões tomadas em outras instâncias através do procedimento da contratação.

Com base na teoria dos jogos, uma deliberação tomada por maioria é o efeito de um jogo cujo desfecho é a soma zero; uma deliberação tomada através de um acordo entre as partes é o efeito de um jogo cujo desfecho é a soma positiva. Com a primeira, aquilo que a maioria ganha a minoria perde; com a segunda, as duas partes ganham ambas alguma coisa (a partir do momento em que o compromisso é possível apenas quando os dois *partner*, após terem examinado todos os prós e todos os contras, estimam poder cada um obter alguma vantagem). Em nossas sociedades pluralistas constituídas por grandes grupos organizados em conflito entre si, o procedimento da contratação serve para manter em equilíbrio o sistema social mais do que a regra da maioria; esta última, dividindo os contendores em vencedores e vencidos, permite o reequilíbrio do sistema apenas onde é consentido à minoria tornar-se por sua vez maioria.

Os Estados socialistas

A última fase da seqüência histórica há pouco descrita não exaure certamente a fenomenologia das formas de Estado hoje existentes. Ao contrário, dela escapam — embora mais *de facto* que

de jure — a maior parte dos Estados que hoje constituem a comunidade internacional. Mesmo as ditaduras militares, os Estados despóticos governados por chefes irresponsáveis, os Estados de recente formação dominados por oligarquias restritas não controladas democraticamente, todos prestam homenagem à democracia representativa, ou justificando o próprio poder como temporariamente necessário para restabelecer a ordem perturbada e superar um período transitório de anarquia, como um governo provisório em estado de emergência, e portanto não como rejeição do sistema democrático mas como sua suspensão *pro tempore* com previsão de um retorno à normalidade, ou como imperfeita aplicação dos princípios sancionados por constituições solenemente aprovadas, mas absorvidas com demasiada rapidez por classes dirigentes formadas no Ocidente e impostas a países sem tradições de autogoverno e de luta política regulada pelo reconhecimento dos direitos civis. O Estado representativo tal como se veio formando na Europa ao longo dos três últimos séculos é, ainda hoje, o modelo ideal das constituições escritas que se vieram afirmando nestes últimos decênios, inclusive onde de fato são suspensas ou mal aplicadas (de resto, a má aplicação de uma constituição não é um vício particular dos Estados do Terceiro Mundo).

Os Estados que escapam, inclusive em linha de princípio, da fase acima descrita, são os Estados socialistas, a começar do Estado-guia, a União Soviética. Mas não é fácil dizer qual é a forma de Estado que eles representam, sendo muito amplo o contraste entre os princípios constitucionais oficialmente proclamados e a realidade de fato, entre a constituição formal e a material. Não existe uma definição aceita em comum por juristas e politólogos a respeito da forma de Estado da União Soviética após a superação da fase da ditadura do proletariado, que seja como for uma fórmula ao menos histórica e doutrinariamente relevante; tornou-se cada vez mais inaceitável a definição de república dos conselhos (ou soviets), que subsiste apenas na intitulação como recordação das origens (hoje já remotas).

Na falta de uma definição oficial, as caracterizações correntes são, na melhor das hipóteses, interpretações parciais e polêmicas, tentativas de individualizar o elemento ou os elementos predominantes. Delas podem ser indicadas algumas: seguindo a trilha da análise weberiana do processo de racionalização formal (nem sempre acompanhado do processo de racionalização material) que ca-

racteriza o Estado moderno e tem por consequência o reforço do aparato burocrático despersonalizante e a transformação do Estado tradicional em Estado racional-legal, e acompanhando a previsão catastrófica do próprio Weber a respeito do inelutável advento de um Estado burocrático num universo completamente coletivizado, uma das interpretações mais comuns do Estado soviético — que nos anos do predomínio incontrastado de Stálin pôde se valer da autorizada confirmação de Trótsky — é a que o considera um Estado burocrático dominado por uma oligarquia que se renova por cooptação.

Mas uma burocracia administra, não governa. A interpretação do Estado soviético como Estado burocrático deve ser integrada pela constatação de que, num universo de Estados de partidos que se vieram afirmando com a instituição do sufrágio universal e da sociedade de massa, a diferença essencial entre as democracias representativas e os Estados socialistas está no contraste entre sistemas multipartidários e sistemas monopartidários (de direito como na União Soviética, de fato como nas assim chamadas democracias populares). O domínio de um partido único reintroduz no sistema político o princípio monocrático dos governos monárquicos do passado e talvez constitua o verdadeiro elemento característico dos Estados socialistas de inspiração leninista direta ou indireta, em confronto com os sistemas poliárquicos das democracias ocidentais. O motor imóvel do sistema é o partido, este príncipe coletivo que é o detentor do poder político e do poder ideológico, e portanto não conhece nenhuma distinção entre *regnum* e *sacerdotium*; um soberano cuja legitimidade deriva do fato de se considerar como único intérprete autêntico da doutrina (um princípio de legitimidade curiosamente próprio das Igrejas e não dos Estados, não se incluindo de fato em nenhum daqueles de que se falou nas pp. 79-80).

A análise dos Estados com partido único onipresente e onipotente deu origem à figura do Estado total ou totalitário. Para além das razões polémicas das quais nasceu a equiparação (historicamente incorreta) entre Estados fascistas e Estados comunistas, tal figura oferece a representação mais fiel de uma organização política na qual perdeu força uma nítida linha demarcatória entre Estado e Igreja de um lado (por "Igreja" entendendo-se a esfera não só da vida religiosa mas também da vida contemplativa no sentido clássico do termo e da vida espiritual no sentido moderno e laico), e entre Estado e sociedade civil de outro (por "sociedade

civil" entendendo-se marxianamente a esfera das relações económicas) — uma organização política, portanto, que estende o próprio controle sobre cada comportamento humano, não deixando nenhum interstício no interior do qual possa se desenvolver, a não ser ilicitamente, a iniciativa dos indivíduos e dos grupos. Enfim, não se deve esquecer a interpretação do Estado soviético como despotismo oriental (Wittfogel), fundada mais sobre uma reconstrução histórica do que sobre uma análise estrutural como a precedente. Recordese que por "despotismo" sempre se entendeu, ao menos a partir de Aristóteles, a forma de governo na qual o governante impera sobre seus súditos como o senhor sobre os escravos, ou com a expressão icástica de Maquiavel, o principado governado "por um príncipe, e todos os outros são servos", como na Turquia [1513, ed. 1977 p. 19].

Estado e não-Estado

A referência à categoria do Estado totalitário é a sua definição permitem que se passe a discorrer sobre o segundo critério de classificação das formas de Estado, ao qual se acenou nas pp. 113-6. No Estado totalitário toda a sociedade está resolvida no Estado, na organização do poder político que reúne em si o poder ideológico e o poder económico. Não há espaço para o não-Estado. O Estado totalitário representa um caso-limite, já que o Estado na sua acepção mais larga, que compreende inclusive a *pólis* grega, viu-se sempre diante do não-Estado na dupla dimensão da esfera religiosa (no sentido mais amplo da palavra) e da esfera económica. Mesmo no modelo ideal aristotélico, no qual o homem é animal político, a esfera económica divide-se entre o governo da casa e a arte de enriquecer (*krematística*) — que diz respeito às relações de troca —, e não pertence ao Estado; a vida contemplativa, que Aristóteles considera superior à vida ativa, pertence ao sábio. O Estado hobbesiano, embora subordinando a Igreja ao Estado e atribuindo-se o direito de proibir as teorias sediciosas, e assim arrabando-se o monopólio do poder ideológico, deixa a mais ampla liberdade económica a seus súditos. Em sentido inverso, o Estado ético de Hegel — que com frequência foi interpretado como um Estado-todo — é o momento final do Espírito objetivo, para além do qual existe o Espírito absoluto que compreende as mais altas

expressões da vida espiritual, a arte, a religião, a filosofia. A presença do não-Estado, em uma das duas formas ou em ambas as duas, sempre constituiu um limite de fato e de princípio, na realidade objetiva e nas especulações dos escritores políticos, à expansão do Estado. Este limite varia de Estado a Estado; o ato de dar relevo a estas variações constitui pois um possível e mesmo útil critério de diferenciação das formas históricas de Estado. Não se confunde o limite que o Estado recebe da presença mais ou menos forte do não-Estado com os limites jurídicos do poder político aos quais foi dedicado o parágrafo 5; estes são limites do poder político, aqueles a que foram dedicados os dois parágrafos seguintes são limites do poder político.

Com o advento do cristianismo, religião tendencialmente universal e que, como tal, ultrapassa as fronteiras dos Estados singulares, o problema das relações entre sociedade religiosa e sociedade política tornou-se um problema permanente da história européia. Enquanto no mundo clássico do não-Estado, sob a forma por exemplo da república universal dos estoicos, é um ideal de vida, não uma instituição, com a difusão do cristianismo o não-Estado torna-se uma instituição com a qual o Estado deve continuamente ajustar as contas, verdadeiro poder que afirma desde o início a própria supremacia sobre as potestades terrenas com o princípio *imperator intra ecclesiam, non supra ecclesiam* [Santo Ambrósio, *Sermo contra Auxentium*, 36]. Segundo a doutrina que passou à história como doutrina gelsiana (do papa Gelásio I): "*Duo sunt quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacra potestatis et regalis potestas*" [Epistulae, XII, 2]. Mesmo a potestas regalis deriva da própria investidura de Deus (*nulla potestas nisi a Deo* [São Paulo, *Carta aos Romanos*, 13, 1]), mas o seu fim é deste mundo, é a paz na terra, tanto interna quanto externa, e como tal está subordinado ao fim da *auctoritas sacra potestatis*, que é a pregação e a realização de uma doutrina da salvação. Cabe ao príncipe erradicar o mal e exterminar os heréticos, mas é privilégio da Igreja estabelecer o que é bom e o que é mau, quem é herético e quem não é.

Para o nosso objetivo, é interessante notar que numa doutrina do primado do não-Estado, o Estado se resolve na detenção e no exercício legítimo do poder coativo, de um poder meramente instrumental na medida em que presta serviços (indispensáveis mas, pela sua própria natureza, de grau inferior) a uma potência supra-

ordenada. Esta observação é interessante porque a própria representação instrumental do Estado ocorre quando o não-Estado que avança as próprias pretensões de superioridade contra o Estado é a sociedade civil-burguesa. Na sociedade feudal, poder econômico e poder político são indissociáveis um do outro, e mais além, no Estado patrimonial, o *imperium* não pode subsistir sem uma forma qualquer de *dominium* (pelo menos o *dominium eminens*): uma confusão que permanece até quando um direito tão especificamente patrimonial como o da sucessão hereditária continue a valer não só para os bens mas também para a transmissão do poder político e de funções estatais. Com a formação da classe burguesa que luta contra os vínculos feudais e pela própria emancipação, a sociedade civil, como estera das relações econômicas que obedecem a leis naturais superiores às leis positivas (segundo a doutrina fisiocrática), ou enquanto regulada por uma racionalidade espontânea (o mercado ou a mão invisível de Adam Smith), pretende destacar-se do abraço mortal do Estado, o poder econômico é claramente diferenciado do poder político e ao fim deste processo o não-Estado se afirma como superior ao Estado, tanto na doutrina dos economistas clássicos quanto na doutrina marxiana, embora com sinal axiológico oposto. A principal consequência do primado do não-Estado sobre o Estado é ainda uma vez uma concepção meramente instrumental do Estado, a sua redução ao elemento que o caracteriza, o poder coativo, cujo exercício a serviço dos detentores do poder econômico deveria ser o de garantir o autônomo desenvolvimento da sociedade civil, e o transforma num verdadeiro "braço secular" da classe economicamente dominante.

Estado máximo e mínimo

Estado cristão e Estado burguês são dois casos-limite. São duas representações do Estado, às quais nem sempre corresponde pontualmente a realidade, exprimindo o ponto de vista do não-Estado. Do ponto de vista do Estado, as relações com o não-Estado variam segundo a maior ou menor expansão do primeiro em direção ao segundo. Também sob este aspecto podem ser distinguidos dois tipos ideais: o Estado que assume tarefas que o não-Estado na sua pretensão de superioridade reivindica para si, e o Estado indiferente ou neutro.

Diante da esfera religiosa, estas duas posturas dão lugar às figuras do Estado confessional e do Estado laico; diante da esfera econômica, às figuras do Estado intervencionista — que assume várias formas históricas, das quais a mais persistente é a do *Wohlfahrt Staat* do Setecentos, ressurgindo no *welfare state* contemporâneo — e do Estado abstencionista. Tal como o Estado confessional — que assumindo uma determinada religião como religião de Estado, preocupa-se com o comportamento religioso dos próprios súditos e com este objetivo lhes controla os atos externos, as opiniões, os escritos, impedindo qualquer manifestação de dissenso e perseguindo os dissidentes —, assim também o Estado que não considera a si estranho o modo pelo qual se desenvolvem em seu âmbito as relações econômicas assume como própria uma determinada doutrina econômica (o mercantilismo no Setecentos, o keynesianismo nos últimos cinquenta anos), advoga para si o direito eminente de regular a produção dos bens ou a distribuição da riqueza, facilita certas atividades e obstaculiza outras, imprime uma direção ao conjunto da atividade econômica do país. Tanto o Estado confessional quanto o Estado intervencionista podem ser incluídos na figura setecentista do Estado eudemonológico, isto é, do Estado que se propõe como fim a felicidade dos seus próprios súditos, entendida a felicidade no sentido mais amplo como possibilidade de perseguir, mais do que o maior bem terreno, o bem ultraterreno que apenas a verdadeira religião pode assegurar. O Estado liberal, que se contrapõe polemicamente ao Estado eudemonológico, é ao mesmo tempo laico com respeito à esfera religiosa e abstencionista com respeito à esfera econômica (e não por acaso é freqüentemente designado com um termo da linguagem religiosa: “agnóstico”). Também é definido como Estado de direito (num dos vários significados desta expressão), não tendo fins externos que lhe provenham do não-Estado, não tendo outro fim senão o de garantir juridicamente o desenvolvimento o mais autônomo possível das duas esferas fronteiriças, ou seja, a mais larga expressão da liberdade religiosa e a mais larga expansão da liberdade econômica.

O processo de secularização, ou da emancipação do Estado dos cuidados para com os negócios religiosos, e o processo de liberalização, ou da emancipação do Estado dos cuidados para com os negócios econômicos, avançam a um mesmo passo na idade moderna. Ambos são o efeito de uma crise da concepção paternalista do poder e daquele movimento (o iluminismo) que Kant de-

finiu como representando a saída do homem da menoridade. Ao Estado-providência contrapõe-se polémica e enfaticamente o Estado-custódio (ou gendarme). Este duplo processo pode também ser descrito, da parte do Estado, como processo de desmonopolização do poder ideológico de um lado, e de desmonopolização do poder econômico de outro. Ao Estado resta, e restará até quando for um Estado, o monopólio da força através do qual deve ser assegurada a livre circulação das idéias (e portanto o fim de toda ortodoxia) e a livre circulação dos bens (e portanto o fim de toda forma de proteccionismo). Na realidade, porém, este processo não foi assim tão linear como tinham acreditado os escritores liberais do século passado. O Estado confessional reapareceu sob a forma de Estado doutrinal, isto é, de Estado que tem uma doutrina sua (por exemplo, o marxismo-leninismo), à base da qual é reproposta, a distinção entre ortodoxos e heréticos (ou “renegados”, que é expressão típica da linguagem religiosa), para não falar dos Estados islâmicos, surgidos porém em países onde a secularização jamais ocorrera ou havia sido imposta à força; o Estado que assume a tarefa de dirigir a economia reapareceu sob a forma de Estado socialista e, embora de forma mais branda, com respeito apenas ao sistema distributivo e não também ao produtivo, no assim chamado *Sozialstaat*, ou Estado social ou Estado de justiça, promovido pelos partidos social-democráticos.

Para dizer a verdade, com relação a este último dão-se duas interpretações opostas, conforme sejam julgadas favoravelmente ou não as transformações ocorridas com respeito ao Estado liberal (liberista no interior e protecionista para o exterior): aquilo que os intérpretes benévolo chamam de Estado de justiça social — que corrigiu algumas das maiores deformações do Estado capitalista em benefício das classes menos favorecidas — é, para os críticos de esquerda que não renunciaram ao ideal do socialismo ou do comunismo, o “Estado do capital”, o assim chamado *capitalistate*, o “capital que se fez Estado” (Habermas), ou com expressões menos recentes mas continuamente retomada, o Estado do “capitalismo organizado” (Hilferding), um sistema de poder, em substância, do qual o sistema capitalista se serve para sobreviver e continuar a prosperar, como condição da sua própria “valorização” numa sociedade em que, através da democratização das estruturas de poder, a força do antagonista (o movimento operário) aumentou enormemente. A julgar pelo estado atual do debate, a

respeito desta máxima concentração de poder possuidora do direito de vida e de morte sobre os indivíduos que nele confiam ou que a ele se submetem passivamente. Toda a história do pensamento político está atravessada pela contraposição entre concepção positiva e concepção negativa do Estado. A concepção negativa é um pressuposto necessário mas não suficiente do ideal do fim do Estado. Quem dá um juízo positivo a respeito do Estado — quem crê que o Estado é, se não o máximo bem, uma instituição favorável ao desenvolvimento das faculdades humanas, ao progresso civil, uma *civil society* no sentido setecentista do termo — será induzido a esperar não o fim do Estado, mas a gradual extensão das instituições estatais (*in primis*, do monopólio da força mesmo que controlado por organismos democráticos) até a formação do Estado universal. De fato, a utopia do Estado universal teve seus defensores tanto quanto a do fim do Estado.

Segundo uma tradição consolidada, a concepção positiva do Estado tem como arquétipo o *Eu zen* (o *bonum vivere*) de Aristóteles, retomado pela filosofia escolástica em seguida à tradução latina da *Política* (segunda metade do século XIII): a *polis* existe “para tornar possível uma vida feliz” [*Política*, 1252b, 30]. Mas culmina na concepção racional do Estado que vai de Hobbes, através de Spinoza e Rousseau, a Hegel: racional porque é dominada pela idéia de que fora do Estado existe o mundo das paixões desenfreadas ou dos interesses antagônicos e inconciliáveis, e de que apenas sob a proteção do Estado o homem pode realizar a própria vida de homem de razão. Naturalmente, à concepção positiva do Estado corresponde uma concepção negativa do não-Estado, da qual existem duas versões principais que se reforçam uma à outra: a versão do estado bestial, de Lucrecio a Vico, de um estado que se prolonga no estado selvagem dos povos primitivos, e a versão do estado de anarquia, entendida hobbesianamente como guerra de todos contra todos. As duas versões diferem nisto: para a primeira o não-Estado é uma fase superável, e de fato em muitas noções é dada como superada, da história humana; para a segunda, é um estado no qual o homem pode sempre recair, como acontece de fato quando explode uma guerra civil.

À concepção positiva do Estado vinculam-se as discussões sobre a república ótima, que pressupõem a convicção de que os Estados existentes são imperfeitos mas aperfeiçoáveis e que portanto o Estado, como força organizada de convivência civil, não

crítica de esquerda teve por efeito não o início de uma mais profunda transformação do Estado, chamado depreciativamente de “assistencial”, num Estado com maior conteúdo socialista, mas o despertar de nostalgias e esperanças neo-libertistas*.

8. O fim do Estado

A concepção positiva do Estado

É bem conhecida a tese de Engels segundo a qual o Estado, assim como teve uma origem, terá um fim, e acabará quando desaparecerem as causas que o produziram. Ao lado do problema da origem do Estado, também o problema do fim do Estado é um tema recorrente. Porém, é preciso antes de tudo distinguir o problema do fim do Estado do problema da crise do Estado de que tanto se fala nesses anos, com referência ou ao tema da crescente complexidade e à conseqüente ingovernabilidade das sociedades complexas, ou ao fenômeno do poder difuso, cada vez mais difícil de ser reconduzido à unidade decisional que caracterizou o Estado de seu nascimento a hoje. Por crise do Estado entendê-se, da parte de escritores conservadores, crise do Estado democrático, que não consegue mais fazer frente às demandas provenientes da sociedade e por ele mesmo provocadas; da parte de escritores socialistas ou marxistas, crise do Estado capitalista, que não consegue mais dominar o poder dos grandes grupos de interesse em concorrência entre si. Crise do Estado quer portanto dizer, de uma parte e de outra, crise de um determinado tipo de Estado, não fim do Estado. Prova disso é que retornou à ordem do dia o tema de um novo “contrato social”, através do qual dever-se-ia precisamente dar vida a uma nova força de Estado, diverso tanto do Estado capitalista ou Estado de injustiça, quanto do Estado socialista ou Estado de não-liberdade.

O tema do fim do Estado está estreitamente ligado ao juízo de valor positivo ou negativo que foi dado e continua a se dar a

* O termo italiano “libertista” (aqui traduzido literalmente) refere-se ao universo do liberalismo econômico e basicamente à restauração do livre-cambismo. (N. do T.)

deve ser destruído mas conduzido à plena realização de sua própria essência. Forma extrema do delineamento da república ótima são os esboços de repúblicas ideais, de repúblicas que não existiram e jamais existirão em lugar nenhum (ou que estão colocadas em lugares imaginários) e que são propostas como ideais-limites de um ordenamento perfeitamente racional, onde cada comportamento está rigorosamente previsto e é rigidamente regulado. Da *República* de Platão à *Cidade do Sol* de Tommaso Campanella, as repúblicas ideais são sempre modelos de superestatalização, de uma verdadeira hipertrofia das funções de regulamentação da vida civil, da qual teria nascido a necessidade da vida política, e são portanto representações inspiradas numa concepção altamente positiva do Estado (cuja contra-figura é a utopia negativa como a de Orwell, surgida como reação às prevaricações reais ou previsíveis do Estado-tudo).

O Estado como mal necessário

Existem duas concepções negativas do Estado, uma mais fraca e outra mais forte: o Estado como mal necessário e o Estado como mal não necessário. Apenas a segunda conduz à idéia do fim do Estado.

A concepção negativa do Estado como mal necessário apresentou-se por sua vez, na história do pensamento político, sob duas formas diversas, conforme o Estado tenha sido julgado do ponto de vista do primado do não-Estado-Igreja ou do não-Estado-sociedade civil.

Na primeira forma, característica do primitivo pensamento cristão, o Estado é necessário como *remedium peccati*, pois a massa é perversa e deve ser contida por meio do medo (o medo que para Montesquieu será o princípio do despotismo e para Robespierre, combinado com a *virtú*, o princípio do governo revolucionário): "*In gentibus principes, regesque electi sunt ut terrore suo populos a malo coererent atque ad recte vivendum legibus subderent*" [Isidoro di Siviglia, *Sententiae*, III, 47, 1, in Migne, *Patrologia latina*, LXXXIII, col. 717]. Abandonada pelo pensamento escolástico, que por influência da doutrina clássica recuperou a tese da função positiva do governo civil, a doutrina negativa do Estado é retomada por Lutero, com uma veemência que apenas será

igualada pelas doutrinas que justificarão o terrorismo de Estado, na célebre carta aos príncipes cristãos *Sobre a autoridade secular* [1523], onde se lê que, sendo poucos os verdadeiros cristãos, "Deus impôs aos demais, além ... do reino de Deus, um outro regimento, e os colocou sob a espada, de tal modo que, mesmo que o fizessem de bom grado, não sejam capazes de exercer a sua perversidade e, onde o façam, não o façam sem temor, ou com serenidade e alegria; precisamente da mesma maneira como com laços e cadeias se amarra uma besta selvagem e feroz, para que não lhe seja possível morder ou agredir, mesmo que o fizesse prazerosamente" [trad. it. p. 403]. Para além de qualquer visão religiosa, a concepção negativa do Estado surge na corrente do pensamento político realista, fundado numa antropologia pessimista. De algumas célebres sentenças de Maquiavel derivou a imagem do "vulto demoníaco" do poder. Mas o nexo entre antropologia pessimista e concepção negativa do Estado não é necessário. Hobbes tem uma visão pessimista do homem, que abandonado a si mesmo é lobo para o outro homem; mas Leviathan é o monstro benéfico contraposto a Behemoth, o monstro maléfico da guerra civil.

Admitido o Estado como um mal, mas necessário, nenhuma destas doutrinas desemboca no ideal do fim do Estado. Melhor o Estado que a anarquia. Na visão cristã do mundo, além do Estado — melhor: acima do Estado — há a Igreja, que se serve do Estado para o bem e portanto dele necessita mesmo se o considera um instrumento imperfeito. A negatividade do Estado não está sem resgate na sua subordinação à Igreja (enquanto que na concepção realista do Estado não existe resgate senão na potência que é o fim último do príncipe). Por isto, mesmo em sua negatividade o Estado pode e deve continuar a sobreviver. "*Et licet peccatum humanae originis per baptismi gratiam cunctis fidelibus diminissum sit, tamen acquies deus ideo discrevit hominibus vitam, alios servos constituens, alios dominos, ut licentia male agendi servorum potestate dominantium restringatur*" [Isidoro di Siviglia, *Sententiae*, III, 47, 1, in Migne, *Patrologia latina*, LXXXIII, col. 717].

Quando a sociedade civil sob a forma de sociedade de livre mercado avança a pretensão de restringir os poderes do Estado ao mínimo necessário, o Estado como mal necessário assume a figura do Estado mínimo, figura que se torna o denominador comum de todas as maiores expressões do pensamento liberal. Para Adam Smith, o Estado deve se limitar a prover a defesa externa e a

ordem interna, bem como a execução de trabalhos públicos. Ninguém mais incisivamente do que Thomas Paine expressou a exigência da qual nasce a ideia do Estado mínimo. Justamente no início de *Senso Comum* escreve: "A sociedade é produzida por nossas necessidades e o governo por nossa perversidade; a primeira promove a nossa felicidade *positivamente* mantendo juntos os nossos afetos, o segundo *negativamente* mantendo sob freio os nossos vícios. Uma encoraja as relações, o outro cria as distinções. A primeira protege, o segundo pune. A sociedade é sob qualquer condição uma dádiva; o governo, inclusive na sua melhor forma, nada mais é que um mal necessário, e na sua pior forma é insuportável" [1776, trad. it. p. 69]. De Wilhelm von Humboldt a Benjamin Constant, de John Stuart Mill a Herbert Spencer, a teoria de que o Estado, para ser um bom Estado, deve governar o menos possível domina durante todo o espaço de tempo em que a sociedade burguesa se expande e em que triunfam — na verdade, mais em teoria que na prática — as idéias do livre mercado interno e internacional (o livre-cambismo). Mas mesmo neste caso Estado mínimo não quer dizer sociedade sem Estado ou que começa a se tornar sem Estado. A teoria do Estado mínimo não coincide com nenhuma das formas que assume, no mesmo século, o anarquismo. Um livro que nestes últimos anos obteve grande sucesso — ao ponto de ser comparado a *Sobre a liberdade* de John Stuart Mill [1859] —, *Anarquia, Estado e Utopia*, de Robert Nozick [1974], propôs-se como objetivo principal a defesa do Estado mínimo tanto contra a negação anárquica do Estado quanto contra o Estado de justiça, em particular contra as teses também elas muito debatidas de John Rawls [1971], argumentando longa e sutilmente em favor da tese de que "o estado mínimo é o Estado mais vasto que se possa justificar" [Nozick 1974, trad. it. p. 290].

Uma variante da teoria do Estado mínimo, fronteira com a teoria do fim do Estado, é a doutrina anglo-saxã do *guild-socialism*, que elaborou uma verdadeira teoria do Estado pluralista, fundado na distinção entre descentralização funcional ou dos grupos e descentralização territorial, e na tese de que o Estado deve restringir a própria função à de supremo coordenador dos grupos funcionais, econômicos e culturais. Manifesto do pluralismo jurídico e social pode ser considerada *A declaração dos direitos sociais* de Georges Gurvitch [1944], que tem longínquas origens proudhonianas: o indivíduo deve ser levado em consideração não como ente abstrato

mas como produtor, consumidor, cidadão; a cada atividade deve corresponder alguma associação funcional e o Estado enquanto ente suprafuncional deve ter tarefas de coordenação, não de domínio.

O Estado como mal não necessário

E se o Estado fosse um mal e além do mais não fosse necessário? A resposta afirmativa a esta pergunta deu vida às várias teorias do fim do Estado. É preciso admitir que em todas estas teorias o Estado é sempre entendido como o detentor do monopólio da força e, assim, como a potência que, única num determinado território, tem os meios para constringir os réprobos e os recalcitrantes, mesmo que recorrendo em última instância à coação. Portanto, fim do Estado quer dizer nascimento de uma sociedade que pode sobreviver e prosperar sem necessidade de um aparato de coerção. Vale dizer, que além do Estado mínimo que se libertou primeiro do monopólio do poder ideológico, permitindo a expressão das mais diversas crenças religiosas e opiniões políticas, depois do monopólio do poder econômico, permitindo a livre posse e a livre transmissão dos bens, existe como termo final da emancipação do não-Estado em relação ao Estado a sociedade sem Estado, que se libertou inclusive da necessidade do poder coativo. O ideal da sociedade sem Estado é um ideal universalista: a república dos sábios, sonhada pelos estóicos, que no entanto consideravam necessário o Estado para o vulgo, ou a vida monacal, que porém não rejeita, quando preciso, a proteção dos poderosos deste mundo, podem ser interpretadas como prefigurações de uma sociedade sem Estado, mas por si sós não comprovam a sua factibilidade.

A mais popular das teorias que sustentam a factibilidade ou mesmo o advento necessário de uma sociedade sem Estado é a marxiana (ou melhor, engelsiana), à base de um raciocínio que, reduzido aos mínimos termos, pode ser assim exposto: o Estado nasceu da divisão da sociedade em classes contrapostas por efeito da divisão do trabalho, com o objetivo de consentir o domínio da classe que está em cima sobre a classe que está embaixo; quando, em seguida à conquista do poder por parte da classe universal (a ditadura do proletariado), desaparecer a sociedade dividida em classes, desaparecerá também a necessidade do Estado. O Estado

se extinguirá, morrerá de morte natural, pois não será mais necessário. Esta teoria é talvez a mais engenhosa das que defendem o ideal da sociedade sem Estado mas nem por isso é menos discutível: tanto a premissa maior do silogismo (o Estado é um instrumento de domínio de classe) quanto a premissa menor (a classe universal está destinada a destruir a sociedade de classes) não têm resistido àquele formidável argumento fornecido, como diria Hegel, pelas “duras réplicas da história”.

A teoria marx-engelsiana do fim do Estado é certamente a mais popular mas não é a única. Sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, podemos indicar ao menos outras três delas. Existe acima de tudo, antiga e sempre renascente, uma aspiração a uma sociedade sem Estado de origem religiosa, comum a muitas seitas heréticas cristãs que, pregando o retorno às fontes evangélicas, a uma religião da não violência e da fraternidade universal, refutam a obediência às leis do Estado, não lhe reconhecem as duas funções essenciais, a milícia e os tribunais, consideram que uma comunidade que vive em conformidade com os preceitos evangélicos não necessita das instituições políticas. No extremo oposto, o ideal do fim da sociedade política e da classe política que dela extrai uma abusiva vantagem foi pregado por uma concepção do Estado que hoje seria chamada de tecnocrática, como a exposta por Saint-Simon, segundo a qual na sociedade industrial — cujos protagonistas não são mais os guerreiros e os legistas mas os cientistas e os produtores — não haverá mais necessidade da “espada de César”. Este ideal tecnocrático porém é acompanhado em Saint-Simon por uma forte inspiração religiosa (o *nouveau christianisme*), quase a sugerir a idéia de que este salto para fora da história que é a sociedade sem Estado não é pensável prescindindo-se de uma idéia messiânica. Ao mesmo tempo, o modelo tecnocrático exerceu uma forte influência inclusive sobre alguns teóricos do marxismo. Pense-se naquilo que foi definido como *le rêve mathématique* de Bukhárin, expresso tão claramente em algumas afirmações do *ABC do comunismo*, segundo o qual, ocorrida a revolução, “a direção central [no ordenamento social comunista] será confiada a vários escritórios de contabilidade e a escritórios de estatística” [Bukhárin e Preobrachensky, 1919, trad. it. p. 66].

Por fim, o ideal da sociedade sem Estado deu origem a uma verdadeira corrente de pensamento político e a vários movimentos correspondentes que, do fim do Setecentos até hoje, não cessaram

de alimentar o debate político e de desenvolver ações conformes aos ideais propugnados: o anarquismo. Levando às últimas consequências o ideal da libertação do homem de toda forma de autoridade, religiosa, política e econômica, e vendo no Estado o máximo instrumento da opressão do homem sobre o homem, o anarquismo sonha uma sociedade sem Estado nem leis, fundada na espontânea e voluntária cooperação dos indivíduos associados, respectivamente livres uns com respeito aos outros, e iguais entre si. Embora diversificados — seja pelos pressupostos filosóficos, seja pela escolha dos meios (persuasão ou violência?), seja pelas reformas econômicas e políticas de que se fazem promotores —, os movimentos anarquistas representam o ideal sempre retornante de uma sociedade sem oprimidos e sem opressores. Mais que em convicções religiosas ou em pretensas teorias científicas, fundam-se numa concepção otimista do homem, diametralmente oposta à que invoca o Estado forte para domar a “besta selvagem”.