

do seu manifesto contraste com os princípios constitucionais. Mais: os órgãos competentes do Estado, em vez de interpretar tal sistema dentro do espírito da Constituição, lançaram mão de todos os meios, "recorrendo às disposições mais iliberais da época fascista para complicar e impedir a regular satisfação das aspirações religiosas das minorias religiosas italianas" (Lariccia).

V. A QUESTÃO DA CONCORDATA. — A *questão da Concordata*, ou seja, a questão da adaptação da legislação originada nos acordos de Latrão aos princípios da Constituição, e a *dos entendimentos* com as confissões religiosas não católicas mantêm-se, mais de trinta anos decorridos desde a promulgação da Carta republicana, ainda abertas e sem solução. De 1967 a 1978, o Parlamento não cessou de manifestar a sua vontade a favor de modificações — de acordo com a Santa Sé — dos Pactos de Latrão e do estabelecimento de acordos específicos para regulamentação das relações com as confissões não católicas. São conhecidos pelo menos cinco projetos de revisão da Concordata (unilateral o de 1969, negociados com a Santa Sé os de 1976, 77, 78 e 79; há ainda outro de 1980, mas não foi publicado); dois projetos de acordos com as confissões dos valdenses e metodistas; um projeto de acordo com a religião judaica. Nenhum dos Governos que se sucederam na Itália a partir de 1967 e, sobretudo, a partir do começo das negociações com o Vaticano (1976) conseguiram resolver os pontos essenciais das relações Estado-Igreja (instituições e bens eclesiásticos, atividades não eclesiásticas das instituições, instrução religiosa nas escolas públicas, reconhecimento das sentenças eclesiásticas nas causas matrimoniais, etc.) de modo que fosse possível enviar ao Parlamento um texto suscetível de ser aprovado. A questão da Concordata acabou também por bloquear a aprovação dos acordos com os valdenses e metodistas, preparados por uma comissão mista apropriada.

Na realidade, como parece evidente desta breve alusão às referências históricas relativas à problemática das relações Estado-confissões religiosas, o sistema em vigor acha-se ainda ligado a uma estrutura social inalterada quanto às relações de poder, não obstante as profundas transformações da sociedade italiana e a progressiva secularização da mentalidade e dos comportamentos verificados nestas últimas décadas. Basta pensar nos resultados referendários de 1974 e 1981 sobre dois temas, o divórcio e o aborto, estreitamente vinculados a tal sistema. É um sistema que não poderá, por conseguinte, modificar-se sem uma paralela e efetiva mudança nas relações entre as classes sociais.

BIBLIOGRAFIA. — AUT. VÁR., *Cinquant'anni di concordato*. La Nuova Italia, Firenze 1979 (fasc. espec. de "Il Ponte", XXV, 2-3); Id., *Stato democratico e regime pattizio*. Giuffrè, Milano 1977; Id., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Il Mulino, Bologna 1975; Id., *Un secolo da Porta Pia*. Guida, Napoli 1970; G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano 1974; M. FALCO, *Sulla condizione giuridica delle minoranze religiose in Italia*. Firenze 1934; G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano*. La Nuova Italia, Firenze 1974; A. C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*. Einaudi, Torino 1963²; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione*. Laterza, Bari 1966; Id., *Stato e confessioni religiose*, I. Fonti, II. Teorie e ideologie. La Nuova Italia, Firenze 1975-77; *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, ao cuidado de A. RAVA, Giuffrè, Milano 1973; F. RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa*. Il Mulino, Bologna 1974; *Chiesa e Stato nella storia d'Italia*, ao cuidado de P. SCOPPOLA, Laterza, Bari 1967; G. SPADOLINI, *La questione del concordato*, Le Monnier, Firenze 1976. Indicações bibliográficas completas poderão também ser encontradas in S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1929-1972*, Giuffrè, Milano 1974; e *Bibliografia 1973-1980*, Cedam, Padova 1980; Id., *Bibliografia sui Patti Lateranensi (1929-1979)*, in AUT. VÁR., *Cinquant'anni di Concordato*. cit.

[FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO]

Estado Moderno.

I. O ESTADO MODERNO COMO FORMA HISTÓRICA DETERMINADA. — "Para a nossa geração, reentra agora, no seguro patrimônio do conhecimento científico, o fato de que o conceito de 'Estado' não é um conceito universal, mas serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII até os fins do século XVIII ou inícios do XIX, na base de pressupostos e motivos específicos da história europeia e que após esse período se estendeu — libertando-se, de certa maneira, das suas condições originais e concretas de nascimento — a todo o mundo civilizado." Esta afirmação de Ernst Wolfgang Boeckenhof pode servir bem como ponto de partida, depois de esclarecermos que o método aqui adotado é o método histórico-crítico, entendido, de uma parte, como método destinado a dar ao fenômeno que se quer estudar a necessária espessura conceptual e, de outra parte, a marcar as exatas fronteiras dentro das quais se pode usar homogeneamente tal conceito. Em tal sentido, o "Estado moderno europeu" nos aparece como uma forma de organização do poder

historicamente determinada e, enquanto tal, caracterizada por conotações que a tornam peculiar e diversa de outras formas, historicamente também determinadas e interiormente homogêneas, de organização do poder.

O elemento central de tal diferenciação consiste, sem dúvida, na progressiva centralização do poder segundo uma instância sempre mais ampla, que termina por compreender o âmbito completo das relações políticas. Deste processo, fundado por sua vez sobre a concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e sobre a progressiva aquisição da impessoalidade do comando político, através da evolução do conceito de *officium*, nascem os traços essenciais de uma nova forma de organização política: precisamente o Estado moderno.

Max Weber definiu o caráter da centralização — válido, sobretudo, era nível histórico-institucional — em algo marcadamente politológico, como "monopólio da força legítima". A observação permite compreender melhor o significado histórico da centralização, colocando à luz, para além do aspecto funcional e organizativo, a evidência tipicamente política da tendência à superação do policentrismo do poder, em favor de uma concentração do mesmo, numa instância tendencialmente unitária e exclusiva. A história do surgimento do Estado moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais.

Isto implica a pesquisa de forças históricas que interpretaram o novo curso e se tornaram portadoras dos novos interesses políticos em jogo. Nos seus termos essenciais, a forma de organização do poder, conforme a tais interesses, se opõe a um mundo político caracterizado por dois aspectos de fundo, aparentemente contraditórios. O primeiro é a concepção universalista da *respublica christiana*, enunciada na teoria e atuada na prática, da parte papal, através da luta das investiduras (1057-1122); por ela foram colocadas as premissas para a ruptura irremediável da unidade político-religiosa que ainda regia a vida política do Ocidente. Na verdade — e este é o segundo aspecto — mesmo proclamando o primado do espiritual sobre o político, a fim de solidificar mais seu próprio primado, de fato, o Papa reconhecia a autonomia, pelo menos potencial, da política e oferecia o terreno em que poderiam sediar-se, mover-se, fortalecer-se e enfim prevalecer os interesses temporais que brotam das novas relações econômicas e sociais. Estas, de seu

lado, agiam com efeitos devastadores sobre os espaços fechados e limitados dos senhorios feudais, fundados sobre uma economia natural exclusivamente agrícola e de troca e sobre a organização social correspondente, estática e integrada, prevalentemente concentrada sobre as relações pessoais do senhor com seus subordinados.

O encontro dos dois movimentos descritos, do alto e do baixo, realizou-se bastante lentamente num primeiro plano, espacial, constituído pelo "território": extensão física suficientemente ampla de terreno, de modo a permitir a crescente integração de interesses e de relações entre grupos vizinhos e a receber o reconhecimento e a disciplina institucional. É a passagem que Theodor Mayer sinteticamente definiu na tese "do Estado para associações pessoais ao Estado territorial institucional" (*Personenverbandstaat e Institutioneller Flaechenstaat*).

O segundo plano no qual se deu o encontro liga-se ainda mais ao momento institucional e ao problema da organização do poder, através da aparição, em diversos "senhorios" antigos em que originariamente se situava o novo "território", de um momento sintético de decisão e de Governo, representado pelo senhor territorial, ou seja, pelo príncipe, com o Governo do qual o antigo e genérico senhorio, de conteúdo prevalentemente pessoal, se transforma numa soberania de conteúdo marcadamente político. É a passagem do senhorio terreno (*Grundherrschaft*) à soberania territorial (*Landeshoheit*), através da *Landesherrschaft*. Ambos os planos exprimiam, porém, um dado de fundo comum, na medida em que serviam para dar forma — uma das formas possíveis — a novos conteúdos políticos, surgidos da mudança social levada a cabo e gerida pela incipiente burguesia, em vias de achar o próprio espaço exclusivo de ação nas coisas do mundo, cada vez mais esperadas das coisas do céu, e, portanto, cada vez mais necessitadas de regimes e de segurança imediata e atual, mais do que de estimativas morais e de promessas ultraterrenas. Não foi por acaso que o Terceiro Estado ofereceu ao príncipe, em sua maioria, os "auxiliares" de que se serviu para fundar, teoricamente, e colocar em ato, concretamente, sua nova soberania.

A sucinta descrição que acabamos de fazer representa, em suas linhas gerais, o "Estado" político da Europa cristã na idade imediatamente pré-moderna, a saber entre o século XIII e o século XVI. Este é, por outro lado, o significado que o termo "Estado" (*Status*, *Estat*, *Estate*, *Staat*) geralmente possui nos documentos do tempo: indica a condição do país, tanto em seus dados sociais como políticos, na sua constituição material, nos traços que constituem seu ordenamento: a

condição do príncipe e de seus auxiliares, das camadas que representavam a organização do poder que delas derivava. O "Estado", em conclusão, de tudo o que diz respeito à esfera da vida humana organizada, não diretamente voltada para fins espirituais. "A distinção entre o espiritual e o mundano, inicialmente introduzida pelos Papas para fundamentar o primado da Igreja, desencadeou agora sua força na direção do primado e da supremacia da política."

II. O ESTADO COMO "ORDEM POLÍTICA". — A transição, entretanto, não foi indolor, se é verdade que as lutas religiosas que laceraram a Europa nos séculos XVI e XVII devem ser consideradas como matriz e ponto necessário de passagem da nova forma de organização do poder expressamente político. A dramaticidade de tal gênese é, ainda, exaltada pelo fato de que o conflito religioso encontrou, por fim, sua solução — destacadamente na França e também na Alemanha e na Inglaterra — não no triunfo de uma fé sobre a outra mas na superação das pretensões de fundar um poder sobre uma fé. Para além das partes em contenda entrincheiradas em duas frentes opostas pela conservação dos resíduos do policentrismo do poder em bases senhoriais, fundado nas antigas liberdades feudais agora em vias de se transformar nos modernos direitos inatos, e da rigorosa afirmação do poder monocrático do rei sobre as tradicionais bases divinas e pessoais, teve a melhor visão técnica do poder, entendido como ordem externa necessária para garantir a segurança e a tranquilidade dos súditos, se concentrava expressamente sobre a realização do processo de integração e de reunificação do próprio poder na pessoa do príncipe, amparado por uma máquina administrativa (a organização dos serviços) eficiente e funcional aos interesses dos estratos sociais. A doutrina dos *politiques*, expressão própria do primeiro funcionalismo da monarquia francesa e, através dele, das forças mais vivas do "Terceiro Estado", se resume na necessidade da unidade do país, na observância das ordens do soberano como lei suprema e no reconhecimento do próprio soberano e da sua soberania como instância neutral, colocada acima dos partidos e dos súditos: a única em grau de conservar a paz. A religião cessa de ser parte integrante da política. Esta última se justifica, agora, a partir de dentro, para os fins a que é chamada a realizar, que são os fins terrenos, materiais e existenciais, do homem: em primeiro lugar a ordem e o bem-estar.

É fácil de entender, neste processo, o papel desenvolvido pelas chamadas premissas necessárias para o nascimento da nova forma de

organização do poder. A unidade de comando, a territorialidade do mesmo, o seu exercício através de um corpo qualificado de auxiliares "técnicos" são exigências de segurança e de eficiência para os estratos de população que de uma parte não conseguem desenvolver suas relações sociais e econômicas no esquema das antigas estruturas organizacionais e por outra individual, com clareza, na persistência do conflito social, o maior obstáculo à própria afirmação. Desde a sua pré-história, o Estado se apresenta precisamente como a rede conectiva do conjunto de tais relações, unificadas no momento político da gestão do poder. Mas é só com a fundação política do poder, que se seguiu às lutas religiosas, que os novos atributos do Estado — mundaneidade, finalidade e racionalidade — se fundam para dar a este último a imagem moderna de única e unitária estrutura organizativa formal da vida associada, de autêntico aparelho da gestão do poder, operacional em processos cada vez mais próprios e definidos, em função de um escopo concreto: a paz interna do país, a eliminação do conflito social, a normalização das relações de força, através do exercício monopolístico do poder por parte do monarca, definido como *souverain* enquanto é capaz de estabelecer, nos casos controversos, de que parte está o direito, ou, como se disse, de decidir em casos de emergência. Com Bodin, o mais conhecido dos *politiques* e com Hobbes, que, meio século depois, nos oferece, em bases ainda mais rigorosas e modernas, uma conclusão análoga, a fundação mundana do poder unitário e concentrado, totalitário e absoluto se completa. É este o caráter essencial do novo Estado incluindo o plano institucional e organizativo. Em referência ao mesmo, já se falou de Estado-máquina, de Estado-aparelho, de Estado-mecanismo, de Estado-administração: em qualquer dos casos se trata de uma organização das relações sociais (poder) através de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), úteis para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins terrenos que as forças dominadoras na estrutura social reconhecem como próprias e impõem como gerais a todo o país. Isto tornou-se possível dentro de uma nova visão do mundo, resultante da passagem de uma concepção da ordem como hierarquia prefixada e imutável de valores e de fins, estendida a todo o universo, ordem à qual a esfera social não podia senão adequar-se através de uma articulação interna que respeitasse a harmonia do cosmos, estendida, enfim, a uma ordem mais restrita e imediata, mas mais atinente ao homem: a ordem mundana das relações sociais, que o homem podia e devia gerenciar diretamente com os

instrumentos de que dispunha, com base nas necessidades e nas capacidades de sua natureza. E é esta última, indagada sempre mais profundamente em suas conotações empíricas e materiais (por obra primeiramente de Hobbes) que fornece a necessária passagem lógica entre a própria vida do homem no mundo — carga de medo e de egoísmo, necessitada de paz e bem-estar — e Deus sempre mais abstrato e "escondido" que tudo justifica.

A ordem estatal torna-se assim um projeto "racional" da humanidade em torno do próprio destino terreno: o contrato social que assinala simbolicamente a passagem do Estado de natureza ao Estado civil, não é mais do que a tomada de consciência por parte do homem dos condicionamentos naturais a que está sujeita sua vida em sociedade e das capacidades de que dispõe para controlar, organizar, gerir e utilizar esses condicionamentos para sua sobrevivência e para seu crescente bem-estar. Mas desde o momento em que tudo isto pressupõe a instauração da ordem "política" que visa a eliminação preventiva dos conflitos sociais, surge imediatamente o problema do lugar ocupado nessa estrutura pelos grupos sociais tradicionais e pelos grupos em vias de formação (camadas, classes), na sua pretensão de exercício de uma função de hegemonia sobre toda a comunidade. A partir do sucesso diferente e dos vários graus de domínio que tiveram as velhas e novas forças sociais, surgiram as diferenças verificadas em diversos países e em diversos momentos históricos em torno do modo geral de organização das relações sociais, como variantes do mesmo modelo geral de Estado, detentor do monopólio da força legítima.

III. DA ANTIGA SOCIEDADE POR CAMADAS ATÉ A MODERNA SOCIEDADE CIVIL. — Na impossibilidade de seguir detalhadamente toda a evolução, bastará indicar o módulo fundamental em que ela gira e destacar a persistência na primeira fase de organização do Estado moderno da articulação social por camadas (baseadas no reconhecimento jurídico dos "direitos" e "liberdades" tradicionais e no prestígio da posição social adquirida) e a prefiguração contemporânea, nessa evolução, de um modo diferente de articulação social, horizontal e não vertical, fundada sobre a posição de classes no confronto das relações de produção capitalista. Debajo do primeiro perfil se fala normalmente de SOCIEDADE POR CATEGORIAS ou CAMADAS (v.) para indicar a fase inicial do Estado moderno, caracterizada pela unidade territorial e pela emergência de uma instância de poder tendencialmente hegemônica na figura do príncipe e também pela presença

de uma valiosa organização das forças sociais tradicionais, em dois planos, estreitamente afins, o da decisão e o da administração. O elemento unificante do dualismo constitucional que daí resulta é principalmente constituído pelo motivo financeiro que desde o início se apresenta como um dos mais sólidos fios condutores da experiência estatal moderna. A origem "senhoril" do poder monárquico foi na verdade de tal maneira marcada que depressa condicionou o processo de formação do aparelho estatal por causa da absoluta insuficiência das entradas privadas do príncipe para a instauração de uma administração eficiente e sobretudo para a criação de um exército estável. Dai resultou a absoluta necessidade do príncipe de recorrer à ajuda do "país", através de suas expressões políticas e sociais: as categorias sociais reunidas em assembleia. Entende-se facilmente que tal ajuda não podia deixar de ser subordinada a um prévio "conselho" da parte das próprias camadas sociais, em torno dos fins para os quais o príncipe tinha sido obrigado a solicitar sua ajuda financeira. O conselho era normalmente acompanhado de um controle posterior para gerir as somas cobradas, que muitas vezes se transformava numa autêntica administração direta por parte das categorias em torno da cobrança feita. Junte-se a isto que a posição de força ocupada por estas camadas sociais no nascente Estado territorial tinha importantes reflexos no plano constitucional, na participação que eles obtinham e exerciam nos mais altos cargos administrativos e políticos que paulatinamente ia surgindo para acompanhar o crescimento da dimensão estatal.

Que tudo isto constituísse um elemento contraditório à tendência de fundo do Estado moderno, entendida como tendência para a centralização e para a gestão monopolista do poder por parte de uma instância unitária, e monocrática, ainda que apoiada sobre um sólido aparelho de serviços, não há necessidade sequer de demonstrá-lo. O desenvolvimento constitucional do Estado moderno devia desenvolver-se contra as categorias sociais, em função da eliminação do seu poder político e administrativo. Mais ainda: talvez seja possível afirmar que se pode falar de Estado moderno em sentido próprio apenas quando o dualismo constitucional típico do "Estado por categorias sociais" foi definitivamente alojado. Que isto tenha podido acontecer com relativa facilidade, depende do fato de que aquele poder era na realidade fundado numa concepção e numa organização das relações sociais no velho estilo. Não é por acaso que hoje se prefere falar, em vez de "Estado por categorias sociais", de

"antiga sociedade por categorias sociais": isto evidencia de forma nítida o caráter não diferenciado de uma estrutura organizativa em que a separação entre social e político não se havia ainda verificado inteiramente e persistia uma articulação policêntrica, com base na prevalência senhorial ou "pessoal" do poder. O Estado moderno significava precisamente a negação de tudo isto: a instauração de um nível diferente da vida social, a delimitação de uma esfera rigidamente separada de relações sociais, gerenciada exclusivamente de uma forma política, no sentido não equivoco visto acima. Em tal esfera reentravam, também mais ou menos diretamente, os tradicionais "direitos e liberdades" das categorias sociais; mas as mesmas eram submetidas à gestão unitária e política de que toda a esfera dependia, por parte do príncipe monocrático soberano que garantia o direito. A validade desses direitos e dessas liberdades era confiada à decisão do príncipe e tornava-se sempre mais discutível, na medida em que lentamente diminuía o motivo da força das categorias sociais frente ao Estado moderno: o motivo financeiro. Pouco a pouco, o príncipe acantonou o "direito de aprovação dos impostos" dos grupos sociais, inventando modos e canais de exação das contribuições controladas e administradas diretamente por ele, e as categorias sociais perderam a sua posição constitucional originária e viram reduzida a sua presença — que até aqui tinha sido global dentro de uma visão do mundo que não conhecia distinção entre o social e o político, entre sociedade e Estado — à esfera social. É neste âmbito que elas não cessaram de representar um papel mais ou menos importante segundo os diversos países, continuando, algumas vezes, a exercer relevantes influências políticas, mantendo e organizando fermentos de resistência que não devem ser desprezados em relação ao príncipe absoluto.

Esse processo foi possível, conforme se acentuou, graças à progressiva conquista, por parte do príncipe e de seu aparelho administrativo, da esfera financeira, à qual estava intimamente ligada a esfera econômica do país. Isto pode acontecer, em primeiro lugar, graças ao apoio que o príncipe facilmente encontrou, na sua luta contra os privilégios, até fiscais, da mais importante das categorias sociais: a nobreza. Este apoio veio da parte dos estratos mais empenhados da população e particularmente da burguesia urbana, na mira de uma distribuição dos encargos fiscais mais justa entre as várias forças do país e, também, de uma ativa política de defesa, de sustentação e de estímulo do príncipe em relação à atividade manufatureira e comercial. A importância de que foram revestidos, no plano insti-

tucional, os comissários fiscais do príncipe em ambos os sentidos e ainda mais o papel centralíssimo do conceito de "bem-estar" como objetivo da política econômica e como premissa da política fiscal do Estado mercantilista demonstram claramente a obrigatoriedade desta passagem para o crescimento do Estado moderno.

A redução das categorias sociais à faixa social, desvinculada da política em que dominava o aparelho estatal, significou também a superação definitiva daquela organização das relações inter-humanas que era característica da antiga sociedade por categorias sociais, na qual, para além da distinção entre público e privado, não era admitida nenhuma presença política do indivíduo, totalmente absorvido pela dimensão comunitária de membro de um corpo social — desde a família até a representação de categoria — através da qual a vida social encontrava sua explicação. Logo que o Estado — o príncipe e seu aparelho de poder — se tornou monopolista na esfera política — os seus interlocutores diretos não foram mais as categorias, mas os indivíduos — súditos em cada esfera da sua vida "privada". Este dado que encontra infinitos dados na história cultural e religiosa do Ocidente nos séculos XVII e XVIII constitui o terreno de base no qual se constitui em primeiro lugar, a tomada de consciência por parte do indivíduo da identidade e da característica comum de seus interesses privados. Secundariamente, e em consequência disso, a primeira organização de tais interesses através de uma atitude sempre menos passiva e mais crítica em relação à gestão estatal por parte da força histórica que havia proporcionado a superação da antiga estrutura feudal: o príncipe. É por essas vias e sobretudo na base do desenvolvimento econômico, verdadeiro princípio unificador dos interesses comuns dos súditos, severamente empenhados não apenas na defesa das coisas privadas mas na valorização política do domínio privado, que se foi formando a moderna "sociedade civil" como conjunto organizado dos interesses privados, e, dentro dela, a primordial diferenciação em classes, na base de uma dominação sempre menos contrastada conseguida pelo novo modo de produção capitalista.

IV. A CONCEPÇÃO LIBERAL DO ESTADO E A SUA CRISE. — Foi exatamente no momento culminante da forma de organização do poder da Idade Moderna, ou seja, no âmbito do Estado absoluto, que se operacionalizou a colocação em crise da legitimação exclusiva do príncipe à titularidade do próprio poder através da tentativa de requalificação política das posições privadas que no período intercalar se vinham mais ou menos

conscientemente organizando a nível social. Que tal andamento apresente defasagens cronológicas não indiferentes nos países do Ocidente, sobretudo no que respeita à experiência continental e anglo-saxônica, parece não alterar o significado do processo descrito (ao menos em seu sentido global), o qual consiste na contestação, por obra dos movimentos revolucionários modernos, não já da estrutura de poder submetido ao Estado absoluto, mas principalmente da personificação histórica que tal estrutura tinha recebido na figura do monarca. A unicidade do comando, o seu caráter de última decisão, a sua possibilidade de atuação através de um sólido aparato profissional de órgãos executivos e coativos: tudo isto não muda, como não muda o objetivo de fundo a que tudo isto era dirigido: a instauração e a manutenção da ordem.

Apenas que esta ordem, embora continuasse a apresentar-se como exclusivamente mundana, racional e técnica, perde o significado prevalentemente neutral, de defesa do conflito social e de garantia da liberdade subjetiva que tinha tido até aqui, para ganhar lentamente conotações positivas, de realização e desenvolvimento de interesses mais precisos, descritos e apresentados como próprios do indivíduo, agora colocado ao nível de protagonista direto da vida civil e política. São os valores do indivíduo os que completam agora a ordem estatal: esta última se apresenta precisamente através da mediação jusrrealística, como a soma e a codificação racionalizada dos valores individuais. O profundo enraizamento social destes últimos na sociedade civil, agora plenamente organizada, faz com que, finalmente, a própria ordem se finja pessoa e assuma para si os elementos de legitimação do poder e de explicação do mesmo que até então tocavam ao príncipe, agora descrito como um "déspota"; na melhor das hipóteses como déspota paterno e iluminado. Isto torna-se tanto mais plausível quanto são os próprios indivíduos que detêm os instrumentos diretos de determinação de tal ordem, através da conquista fatigante do poder de decisão (o de consumo, ou seja, o poder legislativo) por parte da força hegemônica da sociedade organizada: a burguesia. Esta última, em virtude da estrutura não mais vertical mas horizontal de nova ordem social, pode exercer, em primeira pessoa, embora em nome de todos, o poder de Estado, o qual achou, por sua vez, a própria encarnação no ordenamento jurídico e a própria justificação material na ordem natural da economia. O Estado continuou a existir em sua dimensão histórica; no plano institucional bem pouco mudou na passagem do antigo para o novo regime; pelo contrário, os traços essenciais do Estado moderno foram

ulteriormente aperfeiçoados e reforçados, em correspondência com o progressivo caráter técnico assumido pelo Governo e pela administração, à qual se tinha reduzido toda a carga de neutralidade que desde o início havia caracterizado a experiência estatal como monopólio político. O fenómeno se enquadrava, por sua vez, num processo mais geral de formalização do próprio Estado para o qual se tomava cada vez menos necessária a personificação na figura do monarca e sempre mais indispensável a conotação abstrata dentro de esquemas logicamente sem objeção e convencionais, o principal dos quais era exatamente a lei, a norma jurídica.

A passagem da esfera da legitimidade para a esfera da legalidade assinalou, dessa forma, uma fase ulterior do Estado moderno, a do Estado de direito, fundado sobre a liberdade política (não apenas privada) e sobre a igualdade de participação (e não apenas pré-estatal) dos cidadãos (não mais súditos) frente ao poder, mas gerenciado pela burguesia como classes dominantes, com os instrumentos científicos fornecidos pelo direito e pela economia na idade triunfal da Revolução Industrial.

É em relação a este Estado, fundado sobre o direito, a ponto de ter sido levado a coincidir com o ordenamento jurídico que respeita o indivíduo, e seus direitos naturais e também a sociedade e suas leis naturais, sobretudo no campo da economia, que foi proposta a definição de "instrumento de domínio da classe dominante" e que foi desenvolvida a coerente diagnose da sua necessária eliminação, uma vez que aquele domínio podia ter sido concentrado, graças à instauração de uma sociedade sem classes. Mas é em relação a este mesmo Estado que se exerceu a capacidade de sobrevivência da sociedade civil, burguesa, com o emprego de meios cada vez mais refinados de auto-organização e de controle da ordem constituída. Assim, se sobre o plano teórico como no plano da atuação prática, a elaboração de modelos de representação e de associação mais adequados à expansão da sociedade (por causa da entrada nela de novos titulares de novos direitos) e relacionados com o papel qualitativamente diverso que nela desenvolveu a burguesia como força hegemônica levou à recepção dos temas de fundo da doutrina democrática, formalizados no fenómeno do parlamentarismo e do partido de massa, o verdadeiro passo em frente foi porém representado pela constituição do Estado como Estado social, em resposta direta às necessidades substanciais das classes subalternas emergentes. Assistiu-se, por outras palavras, a uma retomada, por parte do Estado e do seu aparelho, de uma função de gestão direta da ordem social, mas

sobretudo da ordem econômica, cujo andamento natural era agora posto em dúvida pela menor homogeneidade de classe da sociedade civil e pela impossibilidade de um controle automático e unívoco do próprio Estado, por parte desta última. O bem-estar voltou a ser o objetivo mais prestigioso da gestão do poder, embora não mais em função declaradamente fiscal e político-econômica, como nos tempos do Estado absoluto, e sim em vista de um progressivo e indefinido processo de integração social. A administração a quem fora atribuída, na ideologia do Estado de direito, uma função marginal e subsidiária (mesmo se de fato, como bem entenderam os maiores teóricos do Estado de direito, ela exercia o papel insubstituível e delicadíssimo de ponte entre sociedade e Estado, como demonstra o próprio nascimento do direito administrativo, pujante desde o início) reconquistou de tal modo a antiga importância, tirando vantagem, de que no período intermediário ela se tinha subtraído naturalmente de toda a ligação com o titular pessoal do poder (o monarca absoluto) e vivia portanto de uma vida autônoma, como parte essencial do ordenamento estatal, favorecida, por sua vez, daquele caráter de neutralidade e tecnicismo que deriva de sua integral sujeição à ordem jurídica.

Não é o caso de relembarmos as preocupações de Tocqueville e de Weber em relação ao renascimento burocrático. Bastará perguntar-se, com base em tudo quanto até agora se disse, quais foram os interesses materiais que de fato se concretizaram neste processo de reconquista de atributos essenciais (de intervenção política) por parte da ordem estatal para a qual se tinha em vão tentado o exorcismo formal. O fim autoritário que tiveram as primeiras tentativas de instauração do Estado em todos os países é bem conhecido de todos. Se não se tratou de conseqüências inevitáveis, é certo, porém, que elas foram o fruto de uma adesão não crítica ao desenvolvimento que mais ou menos inadvertidamente andava transferindo no plano de soluções meramente materiais, reificadas, problemas de substância e qualidade referentes aos valores últimos da vida humana. Depois de cinquenta anos, os meios técnicos de gestão da ordem social e econômica se refinaram bastante. Analogamente, porém, talvez se acalmaram as defesas tradicionais da sociedade (do homem), no confronto com uma administração tecnocrática, à qual parece agora dever-se necessariamente reduzir a versão contemporânea do antigo modelo estatal de ordem racional e mundano, entendido como prevenção, repressão ou gestão do conflito social. O que falta agora questionar é se esse modelo ainda é válido.

BIBLIOGRAFIA. - R. BENDIX, *Re o popolo. Il potere e il mandato di governare*. Feltrinelli, Milano 1980; J. BURCKHARDT, *Meditazioni sulla storia universale* (1905), Sansoni, Firenze 1957; M. S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, parte 1.^a: "Le premesse sociologiche e storiche e i profili costituzionali", Milano 1970; O. HINTZE, *Organizzazione. cultura, società. Saggi di storia costituzionale*. ao cuidado de P. SCHIERA, Mulino, Bologna 1980; *Scienze politiche*. I; (5. e politica., ao cuidado de A. NEGRI, Feltrinelli, Milano 1970; G. POGGI, *La vicenda dello Stato moderno. Una prospettiva sociologica*. Il Mulino, Bologna 1978; *Lo S. moderno*, ao cuidado de E. ROTELLI e P. SCHIERA, Il Mulino. Bologna 1971 ss; *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, ao cuidado de R. RUFFILLI, Il Mulino. Bologna 1979; C. SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini della idea moderna di sovranità alla lotta di classe operaia* (1964³). Laterza, Bari 1975; Id., *Le categorie del "politico"*. Il Mulino, Bologna 1972; *The Formation of National States in Western Europe*, ao cuidado de CH. TILLY, Princeton University Press. Princeton 1975; M. WEBER, *Economia e società* (1922), Edizioni di Comunità, Milano 1961.

[PIERANGELO SCHIERA]

Estratégia e Política dos Armamentos.

I. DELIMITAÇÃO DO CAMPO. — Assim como a estratégia é a técnica utilizada para alcançar um objetivo (individual ou coletivo, privado ou público, pacífico ou bélico-militar), assim a política dos armamentos representa o instrumento com que os Estados desenvolvem a sua estratégia. O uso material de uma arma é, pois, a fase final de um complicado processo, iniciado com a definição de um objetivo, determinação da estratégia mais apta a alcançá-lo e escolha dos meios mais eficazes; as armas poderão ser usadas, mas, por vezes, bastará que sejam apenas exibidas para se obter a adequação da vontade do adversário ao objetivo prefixado.

Tendo por base esta delimitação geral do campo, várias distinções são possíveis. Segundo uma primeira distinção, a estratégia é a programação a longo prazo do uso de instrumentos políticos e militares na condução dos conflitos internacionais, ao passo que a tática seria a aplicação direta e variável, conforme as circunstâncias, dos instrumentos individuais. Do ponto de vista puramente militar, a tática é "a arte de utilizar as armas em combate, tirando delas o maior rendimento" (Beaufre), enquanto que a estratégia se pode conceber como um plano mais vasto e complexo, que se apóia num conjunto de princípios de caráter