

Alessandro

**PASSERIN**



***A DOUTRINA  
DO ESTADO***

*Viver a Utopia  
Publicações Libertárias*

**A DOCTRINA DO ESTADO**  
**Alessandro Passerin D'Entrves**

Viver a Utopia  
Publicações Libertárias

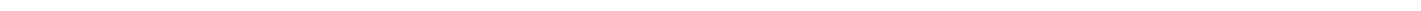


(C) Copyleft - É livre, e inclusive incentivada, a reprodução deste livro, para fins estritamente não comerciais, desde que a fonte seja citada e esta nota incluída.

2012  
Coletivo Libertário Viver a Utopia  
[viverautopia@riseup.net](mailto:viverautopia@riseup.net)

# Sumário

Introdução: .....	4
-------------------	---



## /XI/PREFÁCIO

Assim como meus outros livros, este também é nascido da escola: bastaria, para mostrá-lo, o uso desprezado do "*plurale maiestatico*", pelo qual gostaria de me desculpar desde já com o amável leitor. Como "livro de escola", este se desenvolveu durante os cursos que lecionei nos últimos anos aqui em Turim e em Yale.

Mas para quem, como eu, já atingiu aquele ponto em que se deve prestar contas e recolher as velas, um livro como este não é, não pode ser somente, um simples livro de escola. Muito de mim veio parar nessas páginas, leituras, pensamentos, experiências de mais de trinta anos (e que anos!!): que tantos já se passaram daquele longínquo Dezembro de 1928, quando dei minha aula inaugural como Livre docente na Alma Mater de Turim. Enquanto escrevia essas páginas, percebi que muitas vezes não fazia outra coisa que reproduzir outras mais antigas. Encontrei, até /XII/ mesmo, algumas anotações de 29-30 que, de repente, se fazem importantes. Espero que ninguém me acuse de plágio por usar livremente minhas velhas coisas.

O argumento do livro é objeto do curso que fui chamado a ensinar no meu retorno à Itália: a doutrina do Estado. Mas na formulação do título é o artigo determinado que importa. Confesso não ser muito bem informado do modo pelo qual se divide nas Universidades italianas o curso de doutrina do Estado. A mim, pareceu que o único modo de diferenciá-lo das outras matérias literárias fosse encarar a doutrina em si mesma, analisá-la, propor a ela uma interpretação.

Sempre achei que um livro de escola não deve ser muito pesado ou erudito. Por essa razão, tentei reduzir o número de indicações bibliográficas a um mínimo que pode parecer arbitrário, e na verdade o é. Tentei fazer com que falassem os autores que contam, esquecendo o que de vão e supérfluo se escreveu sobre esses. Parece até que já escuto as reclamações dos filólogos, as críticas dos pedantes. Mas sigo confiante que os melhores acabarão me dando razão. Há pouco disse "os autores que contam". Talvez teria sido melhor dizer "aqueles que contam para mim". Ou, melhor ainda, talvez, deveria dizer com Vico, os meus "autores". Quais sejam estes, descobrirá o leitor; mas gostaria de adverti-lo do meu propósito /XIII/ ao me aproximar daqueles que foram grandes, que não é aquele de quem escreve uma história, mas de quem procura a verdade. Este livro não é uma "história das doutrinas políticas". A cronologia não é respeitada. Os saltos no tempo chegam mesmo a dar medo, vez ou outra. O que me preocupava era colocar questões. Creio que a essas questões, só os grandes sejam capazes de responder, e o façam ainda, pela humanidade que possuem.

Uma bela prática dos países nos quais vivi por um longo período preza que o autor agradeça a todos aqueles que, direta ou indiretamente, colaboraram com os trabalhos. A lista seria longa, assim restringirei ao essencial. Gostaria, antes de tudo, de dizer como sou contente por esta edição sair na coleção do meu velho editor Giappichelli, logo ao lado da reedição do curso que sobre o mesmo argumento - A formação histórica e filosófica do Estado moderno - lecionava Gioele Solari quando eu ainda ensaiava um estudo ou outro sob sua orientação.

Gostaria de agradecer aos meus estudantes, que contribuíram também com essas páginas mais do que imaginam: se não por outras coisas, por terem me mostrado a necessidade de ensinar aos jovens, como fizeram conosco nossos mestres, o amor pela liberdade. Agradeço ao estudante Giampiero Mussetto, que se esforçou por longos dois anos ser meu escrivão, demonstrando verdadeiros dotes ao decifrar meus garranchos. Agradeço ao meu valoroso assistente e amigo, Giacomo Gavazzi /XIV/, que mesmo lá onde parecia menos persuadido da validade de algumas teses minhas, ajudou-me a traduzí-las generosamente a uma língua mais pura do que aquela consentida a um Allobroges nômade como eu. Agradeço, por fim, e mais calorosamente, meu caríssimo colega Noberto Bobbio, que querendo meu retorno a Turim quis, de certo modo, este livro também: onde a ele, mais que a qualquer outro sou grato por escrevê-lo, a testemunho daquele "idem velle idem nolle in re publica" que não exclui a divergência mas o faz construtivo e precioso.

Que se enfim a algum leitor parecesse que este livro é um demasiadamente recheado de autores estrangeiros, e não percebe suficientemente o quanto se diz e se faz, e si faz tão bem, na Itália durante esses anos que são aqueles "anos de graça", gostaria de pedir desculpas também por isso, e não somente por outras complementando minhas desculpas não somente com as questões de vida que fizeram de mim um nômade, mas com as palavras imortais de que, dentre os meus autores, é dos mais queridos: "*Nous sommes nés dans un rayume florissant; mais nous avons pas cru que ses bornes fussent celles de nos connoissances...*".

Turim, Junho 1962.

## /1/INTRODUÇÃO

1. - Do momento do nascimento até aquele da morte a nossa vida parece rodeada de inúmeras forças que se apresentam ora como obstáculos ora como tutelares do curso desta, e muitas vezes determinam seu destino. Dentre essas forças algumas nos são completamente estranhas, como aquela da natureza; outras, ao contrário, são resultado de situações e condições criadas por nós mesmos ou por outros, deliberadamente ou não. Entre essas tais condições - usos comuns, prescrições, comandos - as mais numerosas, as mais eficazes, as mais sentidas e ressentidas diretamente por cada um são aquelas comumente associadas à noção, tão difusa quanto vaga, de uma entidade misteriosa e onipresente, de um poder ao mesmo tempo indefinido, imperioso e irresistível: a noção de Estado.

Tentemos interrogar a primeira pessoa que encontrarmos pela rua; tentemos perguntar-lhe se o Estado 'existe': este nos olhará surpreso, duvidando das nossas intenções. Mas provemos a perguntar-lhe "o que é" o Estado: a não ser que este seja nutrido de leituras ou estudos que lhe proporcionem uma definição bem delineada, será difícil que nos consiga explicar com concisão e clareza o significado de uma palavra que /2/ esta para ele entre as mais familiares, e que

ele mesmo encontrará e utilizará a cada dia em seu discurso, nos negócios, no exercício de qualquer atividade de cidadão e homem.

2. - Provemos nós também a examinar tal significado na nossa linguagem comum e na nossa mais imediata experiência. Um momento apenas de reflexão basta para nos sugerir a seguinte evidência:

a) que a palavra 'Estado' é normalmente associada à ideia de uma força estranha à vontade individual, superior a ela e capaz não somente de emitir-lhe comandos, mas de impor-lhe a atuação;

b) que a atribuição ao Estado desta força imperativa e suprema de que são munidos estes comandos e não outros não significa a atribuição de uma força misteriosa e arbitrária: é na verdade, justamente ao contrário desta ideia, a noção de um poder que se exercita segundo certos procedimentos, segundo normas conhecidas ou pelo menos conhecíveis;

c) que o reconhecimento deste poder que se exercita com base em certas regras implica no reconhecimento da obrigação de submeter-se a tais regras; a palavra Estado constitui, neste sentido, um termo de referência a tais obrigações: não somente uma força que existe de fato, ou um poder que se explica segundo certas regras, mas uma autoridade que se reconhece fundada e justificada no seu exercício.

3. - Os três significados que acabamos de elencar correspondem a três possíveis e diversas colocações do problema do Estado, e todas as três colocações foram propostas e tomadas como válidas no longo curso das reflexões acerca do problema.

Onde considerarmos a existência do Estado como uma pura questão de fato, será a força o primeiro elemento a chamar nossa atenção. O Estado existe enquanto existe uma força que lhe sustenta o nome. As formas de relacionamento do Estado com os indivíduos, e dos "Estados" entre eles, se dá pelo mérito da força. Nas representações mais comuns e mais ingênuas, a ação do Estado é associada aos policiais, aos agentes das imposições, à força pública que assegura a coexistência pacífica dos homens e o alcance dos fins a esses inerentes; e, respectivamente, aos fortes, aos canhões, às forças armadas que se apresentam para defender tal coexistência contra os perigos externos que consistem na potencial ameaça da força de outros 'Estados'.

4. - Onde, por outro lado, se considere o "modo" pelo qual se manifesta a força que associamos ao Estado, e se entenda a circunstância singular e significativa que tal força que, por poder ser atribuída ao Estado, não é nunca, ou não deveria ser nunca, uma força arbitrária, o Estado tende a parecer um amontoado de regras - as normas e regras que governam não só a coexistência de indivíduos, mas a existência do Estado. A força não é mais, simplesmente, força: é força "qualificada", força que se explica de maneira regular e uniforme, e que vem executada em nome das normas e das regras que se impõe mediante o Estado, cuja observância é justamente a razão de ser do próprio Estado.

À noção de Estado se associa aqui aquele de direito - da existência da lei, ou das leis: onde a palavra "lei" é usada de maneira diversa que quando se fala de "lei da natureza", porque não se trata de uniformidade e regularidade puramente factual e independente da vontade do homem. Essas 'leis' são criações dos homens, e de homens que criaram e quiseram criar uma "ordem" em suas relações para obtenção de determinados fins, o primeiro de todos é a pacífica coexistência necessária para que se alcancem outros fins posteriores.

5. - A associação da noção de Estado com aquela do direito ou das "leis" não encerra, porém, a multiplicidade dos problemas que tal noção implica à consciência comum, e que implicou na mente daqueles que, desde a mais remota antiguidade, se meteram a meditar sobre esta.

O Estado é força, mas é força qualificada: força que se executa "na forma da lei". Mas as próprias leis, como já vimos, são criações dos homens: podem levar da força a arbitrariedade, mas podem elas mesmas serem arbitrárias. Que outra coisa as pode tornar "obrigatórias"? O fato isolado da imposição por parte do Estado? Mas se assim fosse, tornaríamos a identificar o Estado com a força, enquanto na verdade a própria referência das leis ao Estado sob a justificativa de sua obrigatoriedade significa um acréscimo de qualificação à força do Estado, que se executa /5/ segundo a lei, e segundo uma lei que tem um caráter obrigatório porque é lei imposta pelo próprio Estado. Deparamo-nos, assim, com um ciclo vicioso, do qual não podemos nos liberar senão admitindo que a força do Estado é, na verdade, duplamente qualificada: pela lei, e por um "valor" que no Estado se encarna e que na lei se exprime. Por outro lado, este valor é já inconscientemente presente até mesmo na mente daqueles que se limitam a constatar a necessidade da força como guardiã da pacífica coexistência dos homens; ou sublinham a qualificação jurídica da força usada "em nome da lei" como garantia de regularidade e uniformidade na explicação da atividade do Estado.

6. - Podemos chegar a conclusões idênticas com um raciocínio diverso. Se observe quão diferente seja o tipo de discurso que fazemos quando, de um lado constatamos que uma determinada força (a força do Estado) nos obriga, e constatamos que além disso tal força vem exercitada com uma certa medida de regularidade e uniformidade (em nome de leis); e de outro admitimos que tais leis e tal força nos são obrigatórias. Trata-se de dois tipos de proposições diversas: uma descritiva, outra prescritiva.

Ora, de uma proposição descritiva não é possível, sem que se faça um salto lógico, deduzir uma proposição prescritiva<sup>1</sup>. A simples constatação da existência da força e de leis não comporta logicamente em si nenhuma noção de obrigatoriedade, nenhuma afirmação sobre o dever submeter-se a elas. Tal afirmação é um acréscimo, mesmo que seja simultânea e frequentemente inadvertida, à afirmação da existência daquelas e comporta uma radical transformação de uma proposição descritiva em prescritiva.

---

<sup>1</sup> Para maior esclarecimento sobre a tese aqui acolhida, a obra de R.M. Hare, *The Language of Morals*. Oxford, 1952, partel.

De uma tal transformação não é difícil revelar a presença em muitos discursos que se fazem entorno do "Estado". Aqueles os quais dizem, por exemplo, que a obrigatoriedade dos comandos do Estado está toda no fato de que tais são impostos se necessário com a força, acabam por fazer da própria força um valor: se pressionados não hesitarão em admitir que mesmo a força, enquanto necessária, é ao seu modo um bem. Da mesma maneira aqueles que afirmam que as leis devem ser respeitadas porque são leis (*Gesetz ist Gesetz*), interpõem um juízo de valor à palavra "lei" que esta, unicamente em sua existência fatural, não possui e não pode possuir. De fato, quase sempre a obrigatoriedade das leis é inferida da consideração aos fins que essas miram, daquela disciplina nos relacionamentos humanos da qual são tutoras e guardiãs. Mas pode também ser inferida, e de forma mais válida, da noção de uma "justiça" que se exprimiria nessas leis, e de cuja presença, em menor ou maior grau, dependeria a obediência a estas devidas.

Claro que é perfeitamente possível falar do Estado em termos puramente descritivos e factuais, mas sob o risco de negligenciar um aspecto assaz importante do /7/ uso que desta palavra se faz na linguagem comum: de uma força garantida por leis e merecedora de respeito.

7. - Se observe, por outro lado, como é diversa a figuração do Estado que se apresenta à mente se quando o consideramos passando de um ponto de vista a outro dentre aqueles que aqui elencamos.

No primeiro caso o Estado é força, melhor dizendo, monopólio de força: no mundo moderno a força à disposição do Estado ultrapassa a própria capacidade de imaginação humana, e a mente quase foge novamente ao considerar as consequências que poderiam derivar de seu completo emprego. São forças psicológicas exercidas sobre cada um, com uma eficácia crescente ao passo que se aperfeiçoam as técnicas (a propaganda, "os persuasores ocultos"); mas também, e sobretudo, são forças materiais (o progresso dos instrumentos científicos, das armas, dos meios de defesa e de ofensa). Mas esta força está nas mãos de homens e, muitas vezes, poucos homens: no fim o "Estado" são os "patrões do vapor" e os "senhores de guerra" aqueles que decidem e comandam, e que têm em punho a sorte de todos nós, a quem não resta outra escolha além de obedecer.

8. - Ao contrário, no segundo caso a visão que se apresenta do Estado é toda impessoal: os homens desaparecem por detrás de leis ou, melhor dizendo, permanecem a encarnar o Estado, as figuras togadas, os funcionários, os magistrados, os juízes /8/ e todos aqueles a quem é confiado o altíssimo encargo de ser administradores e "detentores da lei". Mas funcionários, magistrados e juízes não são o "Estado": as funções que estes desempenham são estabelecidas por leis, a "competência" deles é atribuída e circunscrita pelo direito. Para o jurista, o Estado não pode ser outra coisa que a totalidade de leis vigentes numa determinada situação de tempo e lugar: o Estado é ordenamento jurídico. Estado e direito coincidem: o Estado é uma criação do direito.

Mesmo nas relações internacionais o Estado está ligado por leis: leis talvez menos precisas e eficazes que aquelas das quais está ligado nas relações com os cidadãos, mas ainda existentes e reconhecidas, se não em códigos e tribunais na consciência do mundo civil. Por outro lado, mesmo pelo direito internacional o Estado é uma criação do direito: fora do direito a força, por mais que organizada, é pura existência de fato.

9. - Por último, a noção do Estado se estende numa visão mais ampla, mas também mais imprecisa. De um lado está o fato de uma coesão social, de homens que vivem juntos e observam as leis, muitas vezes, mesmo se não sempre, espontaneamente e sem a necessidade de serem forçados a tal. De outro, existe a presença de homens cujas palavras, opiniões e ações "contam": eleitores que decidem uma situação com seus votos, os líderes de partido que determinam uma linha política, personalidades que cativaram o respeito e a estima de seus cidadãos e influenciam no comportamento deles. Em ambos casos tal comportamento parece determinado de um sentido de obediência, de um consenso acerca dos fins a se perseguir na vida comum, acerca dos critérios que determinam e condicionam a obediência. Tal "consenso" não é simplesmente um elemento importante da noção do Estado: é a própria condição de sua existência.

Acima das cidades reinam os "genes tutelares" desta: a consciência de um vínculo coesivo, a concórdia dos propósitos, o senso cívico, o amor à pátria, a plena dedicação à causa comum. São bens que nem a força, nem a voz impessoal das leis podem, sozinhas, conseguir assegurar. E também destes vive o Estado: o Estado é o conjunto destes bens.

10. - Procuremos indicar as três noções que examinamos com três expressões ou palavras diversas: "força" - "poder" - "autoridade".

O Estado considerado simplesmente como força é o Estado tal como concebido pelo assim chamado "realismo político", um modo de considerar o Estado que carrega uma longa tradição consigo, e que recentemente, talvez em consequência das circunstâncias em que vivemos, parece se impor como o único modo objetivo e correto de colocar o problema político. Essa tradição de pensamento, por estar estreitamente ligada à consideração das relações de força existentes em um determinado momento histórico, forneceu numerosos conceitos ao vocabulário e à doutrina do Estado: a ela se deve o mérito de ter, entre outras coisas, moldado e popularizado o uso da palavra "Estado". Por um curioso paradoxo, hoje em dia são mesmo os próprios "realistas políticos" os mais obstinados no propugnar a dissolução do conceito de Estado./10/

Por sua vez, o Estado como "poder" é aquele da consideração jurídica, onde poder significa força qualificada pelo direito, força com um sinal de "mais" ao lado: é surpreendente que seja justamente esse "mais" a atrair quase que exclusivamente a atenção dos juristas, aos quais se deve o refinamento e a elaboração posterior do conceito de Estado e a identificação dos atributos essenciais do Estado moderno, sendo primeiro e fundamental o atributo da "soberania".

Enfim, o Estado como "autoridade" é o Estado ao qual se requer uma justificação posterior, que não se encontra, nem se pode encontrar, simplesmente na força ou no exercício do poder. A demanda por tal justificativa é demanda perene, que forneceu matéria às mais profundas especulações, as quais por sua vez influenciaram grandemente sobre a noção e sobre a própria estruturação do Estado moderno. Para que se compreendam estas, a doutrina do Estado deve encontrar na filosofia política o seu necessário complemento.

11. - As palavras que escolhemos para indicar os três aspectos do problema do Estado valem tanto quanto valem as palavras: o significado delas no uso comum está longe de ser unívoco, e de possuir aquela precisão que só pode derivar de uma definição rigorosa. Notemos, no entanto, que nas principais línguas européias expressões e grupos diversos de palavras se oferecem ao uso para tratar do Estado e do mundo no qual se manifesta a sua presença e a sua ação. *Puissance, Pouvoir, autorité; Macht, Gewalt, Herrschaft; might; power; authority*: são /11/ palavras cujo valor não vem devidamente pesado na linguagem corrente, mas que para serem distintas devem, todavia, possuir gradações sutis de diversos significados. No discurso acerca do Estado, essas são usadas variadamente, e às vezes contraditoriamente, até mesmo pelos sumos teóricos. Talvez somente em tempos recentíssimos uma sensibilidade mais aguda para os problemas semânticos nos tenha rendido circunspectos no uso das palavras, e nos tenha fornecido instrumentos para um maior rigor na linguagem, e por conseqüência no pensamento. Assim, a propósito da distinção entre "poder" e "autoridade", observa um crítico recente que estas duas palavras "são, como é óbvio, estreitamente conectadas entre si; mas muitas dificuldades inúteis são sorte, porque sua gramática lógica foi incompreendida. Nós só podemos usá-las corretamente se entendermos que não se tratam de duas entidades diferentes, mas de entidades correlatas, das quais uma em qualquer modo depende da outra"<sup>2</sup>: observação justíssima, a qual no entanto negligencia em não lembrar que a distinção e a correlação entre *potestas* e *auctoritas* são colocadas claramente já numa passagem meritadamente famosa de Cícero<sup>3</sup>, e que muito mais que os lógicos e os gramáticos, foram os juristas a estabelecer e clarificar o significado da maior parte das palavras ainda hoje correntes no nosso vocabulário político.

Justamente aos juristas, mais que aos políticos puros e aos filósofos, nos devemos voltar para qualquer clarificação ulterior /12/ do raciocínio até aqui desenvolvido, e para tentar explicar com outras palavras a distinção que propusemos para o nosso tratado do problema do Estado.

12. - Os juristas distinguem entre "eficácia", "validade", e "legitimidade" as normas por esses estudadas, normas que, em seu conjunto (como sistema ou "ordem"), constituem para esses a "realidade" do Estado. Esta

---

<sup>2</sup> T.D. WELDON. *The vocabulary of Politics*, London, 1953, p. 50

<sup>3</sup> *De Legibus*, III, 28: "quum potestas in populo, auctoritas in senatu sit..."

distinção nos parece de grande importância mesmo para a doutrina do Estado em geral.

O realismo político - aquela disposição que descrevemos e que consiste essencialmente em enxergar no Estado um puro fenômeno de força - não pode, pela própria lógica de seu objeto, considerar como atributo relevante para a determinação do Estado senão aquele da sua efetividade e eficácia. Os Estados são ou não são, de acordo com sua capacidade de impor - seja ao interno, que ao externo - os seus comandos. Onde quer que falte força, não há o Estado, mas o caos, a anarquia.

A concepção jurídica do Estado é, por sua vez, uma consideração principalmente voltada ao problema da validade, ou seja da legalidade, do comando. O poder do Estado é um "poder legal": é condicionado pela existência e pelo respeito à lei, e somente pela força desta é "válido". Onde quer que cesse o direito, cessa o poder - mesmo que o oposto possa não acontecer, e lhes possam servir de normas válidas, ou seja participantes de uma ordem jurídica, i.e. de um Estado, ainda que não eficazes (seja também somente *hic et nunc*).

Ofício do jurista, do funcionário, do magistrado /13/, é defender a legalidade: a legalidade a qualquer custo, ainda que por vezes contradita pela força brutal. Por outro lado, melhor um poder observante de leis injustas, que um poder livre de qualquer lei. Melhor a certeza do direito que a ausência deste.

Uma consideração assim feita tem sua nobreza e sua grandeza. A sua inverdade, o seu limite, está na confusão - na identificação, devemos dizer, porque não se trata de confusão, mas de deliberada redução por parte de muitos teóricos modernos - entre "legalidade" e "legitimidade". A legalização da força é sem dúvida um grande progresso, mas não pode constituir a última palavra acerca da própria força. Para além da construção jurídica do poder se inicia o esforço da especulação filosófica, que para a obrigação política tenta encontrar razão, e mostrar como a força legalizada em poder, por sua vez, legitima-se em autoridade.

13. - A distinção entre as três ordens de problemas que se pode evidenciar em relação ao "Estado" não possui qualquer pretensão de originalidade. Ela corresponde muito de perto à divisão mais comumente adotada pelos tratadistas entre as concepções sociológico-política, jurídica e aquela filosófica do Estado.

A razão pela qual, mesmo a fins didáticos, preferimos tratar sucessivamente da força, do poder e da autoridade, antes que contrapor as três concepções do Estado como normalmente se usa, é simplesmente esta: que a nossa intenção é de atenuar, não de exasperar o contraste entre os diversos modos de /14/ aproximar o problema do Estado, e de sublinhar o fato que, por mais diversa que seja a imagem do Estado que se molda partindo de um ou de outro ponto de vista, o problema permanece o mesmo, e é aquele que nos impulsionou ao princípio: o problema que surge da constatação que do momento do nascimento até aquele da morte, a vida do homem é circunscrita e determinada pela presença do Estado.

"O homem nasceu livre e é por toda parte acorrentado", escrevia Rousseau no início de seu livro mais famoso - talvez o livro mais importante que tenha sido escrito a respeito do Estado em tempos modernos. Se podem fazer

objeções, e se fizeram, em dizer que o homem não nasce livre, e que não é por toda parte acorrentado. Permanece o fato que, como relevado por Cícero, o homem não pertence a uma raça solitária e que, como disse Aristóteles, o homem é um animal político, cujo destino está intimamente ligado ao consórcio com os outros homens. Nenhum de nós é livre para fazer aquilo que quer; a nossa "disponibilidade" é limitada e determinada, e dessas limitações e determinações a causa maior, o principal artifício, é o Estado.

14. - Podemos formar uma imagem do Estado diversa ao passo que fixamos nosso olhar em um, ou outro, ou ainda em outro dos vários aspectos nos quais a sua presença se manifesta: mas a noção do Estado não pode ser, senão, uma noção unitária. Força, poder e autoridade estão indissoluvelmente ligadas: nunca se confrontam com o "estado puro". O erro de certos teóricos modernos que sob o nome de "ciência política" desempoeiram antigas noções do Estado como /15/ simples noção de força, é de terem que com isto deram a última palavra acerca do Estado. Mas se é verdade que a força do Estado, e no Estado, não é simples força material, é também verdade que a auréola que circunda o poder diminui em sutis gradações muito além dos termos precisos do direito e da legalidade. Portanto, nem mesmo a consideração puramente jurídica é capaz de resolver o problema da natureza do comando estatal e do fundamento da sua obrigatoriedade. Ocorre, para este fim, que o comando seja investido de um valor que a força sozinha não possui e que o direito, no exato momento que o invoca, reconhece-o como algo de diverso e superior a si.

Este livro se propõe a investigar as graduais "investiduras" através das quais a força do Estado se transforma em autoridade. Tais investiduras se traduziram por um tempo em símbolos concretos - mantos, cetros, coroas- que as rendiam notáveis e as fixavam por um longo período na imaginação e nos corações.

No mundo moderno tais símbolos praticamente desapareceram, quando não foram deliberadamente abolidos. Mas não é por isso que existe menor necessidade de buscar uma resposta ao eterno problema: que coisa é essa que pode transformar a força em direito, o temor em respeito, a necessidade em consenso e - porque não dizer- em liberdade?

/16/NOTA

Visto que temos evidenciado que o uso das palavras "força", "poder" e "autoridade" está longe de ser preciso e unívoco na linguagem política, acreditamos ser importante nos atermos brevemente para ilustrar tal ambiguidade e para indicar, se possível, as razões da mesma.

Dentre as tentativas de estabelecer com definições rigorosas o significado dos conceitos fundamentais da pesquisa política, em primeiro lugar está sem dúvida Max Weber.

Weber define as noções de poder e força da seguinte maneira:

"Força (*Macht*) significa qualquer possibilidade de fazer valer, no âmbito de uma determinada situação social, a própria vontade particular, ainda que contra uma eventual resistência, abstraindo de qualquer consideração as razões de tal capacidade"

"Poder (*Herrschaft*) significa a possibilidade de assegurar a obediência de determinadas pessoas a um comando dotado de um conteúdo particular"

Como se vê a distinção weberiana de força e poder, e as definições de uma e de outro, aproximam-se notavelmente dos conceitos que acabamos de desenvolver na Introdução. De resto, reconhecemos com prazer que essas nos inspiraram diretamente na preparação deste trabalho.

A definição weberiana de força tem o mérito de colocar que tal palavra, no discurso político, refere-se a um contexto "social". Ela é usada num sentido diverso daquele do qual fazem uso as ciências físicas: é força que emana do homem e se dirige aos homens, não apenas força física. Mesmo onde os homens se valem desta, é sempre baseada numa determinação voluntária, e com o objetivo de impor, de estabelecer ou modificar uma determinada relação entre homens, uma situação social particular.

/17/A distinção weberiana entre força e poder nos deixa mais incertos. Ela possui, sem dúvida, o mérito de sublinhar aquilo que os dois conceitos possuem em comum e aquilo que, ao contrário, os separa. Ambos se referem a um mesmo fenômeno, que é aquele de se afirmar uma determinada vontade em um contexto social. Mas, enquanto a consideração de força é uma simples constatação de que um comando particular prevalece ou se impõe de fato, aquela do poder é evidência das circunstâncias que acompanham tal prevalecer ou tal imposição. No entanto a definição weberiana do poder assemelha, entre essas circunstâncias, as considerações de "forma" com aquela do "conteúdo" do comando, que deveriam ser tomadas distintamente: na verdade, um é a "capacidade de assegurar a obediência de determinadas pessoas", outro o "conteúdo particular" do comando dirigido às mesmas. Para individuar o poder, e para diferenciá-lo da força, é suficiente a simples consideração do poder como força que se exercita graças a uma capacidade ou qualidade particular, isto é, força "qualificada" formalmente de um determinado modo, independente do seu conteúdo. Além disso, tal consideração "formal" é, como veremos mais adiante, característica própria da consideração jurídica, isto é da noção do poder como força exercitada em nome de uma lei.

Enfim, falta em Weber aquela distinção ulterior entre poder e autoridade, à qual tentamos dar evidência nesta Introdução. É bem verdade que, como notou Parsons, o interesse específico de Weber é dirigido ao problema do "poder legítimo" (*legitime Herrschaft*); mas isto, quando muito, confirma a necessidade de individuar e distinguir com nomes e como conceitos diversos, o poder como força legalizada e o poder "legítimo": que é justamente aquilo que Parsons tentou fazer traduzindo a *Herrschaft* weberiana com uma expressão assaz discutível:

"controle" (*imperative control*)<sup>4</sup>, e reconhecendo que ao conceito de *legitime Herrschaft* corresponde mais exatamente a palavra /18/ *authority* sem outro adjetivo. Já dissemos em qual sentido sentimos que devemos distinguir autoridade de poder; por outro lado, reconhecemos desde já o nosso débito com a finíssima elaborada por Weber acerca do problema da "legitimação" do poder, sobre o qual retornaremos mais adiante.

Assaz menos precisa que aquela de Weber é a linguagem de muitos outros teóricos políticos modernos, os quais muitas vezes falam indiferentemente - e quase como se as palavras fosse sinônimos - de "força" e de "poder", e algumas vezes até mesmo de "autoridade", no que diz respeito ao Estado. Tal equívoco é evidente em grande parte da ciência política contemporânea, cujo objeto vem determinado pelos seus mais notáveis representantes como "o estudo do poder". Nas definições de poder proposta por essa (e são numerosíssimas) a força recai, ao menos a princípio, não sobre a "força qualificada", mas sobre a simples força: seja que se defina o poder com Merriam em termos de "manipulação de massas", ou que se defina com Lasswell em termos de "tomadas de decisão", ou ainda, com Jouvenel, em termos de "obtenção de obediência".

A relutância dos escritores políticos modernos em usar a palavra "força" na descrição dos fenômenos políticos é provavelmente devida ao fato que tal é comumente associada à idéia de violência e de brutalidade física (Merriam). Porém, como veremos, isto não é de maneira alguma o caso de muitos escritores do passado que conceberam o Estado em termos de força, mas não necessariamente de violência e muito menos de brutalidade. A força, cuja existência constatamos, pode ser tanto consequência da posse de meios materiais (armas, riquezas, privilégios sociais), quanto de meios espirituais, habilidade, senso político, qualidades especiais de caráter e liderança (*leadership*). Aquilo que conta é que a força seja efetiva, não a maneira pela qual tal efetividade seja assegurada.

Notamos, todavia, que existem razões pelas quais a ciência política moderna insiste no "poder" como noção central acerca da qual conduz suas pesquisas. Ela se propõe a distanciar o estudo do fenômeno político da concentração exclusiva sobre o problema do Estado, alargando o seu horizonte daquela que tem sido /19/ a preocupação dominante da doutrina política dos últimos três séculos, para a consideração e para o estudo de todas as "estruturas de autoridade" (para usarmos uma expressão da moda nos dias de hoje) presentes numa determinada situação social. Aos olhos de muitos estudiosos modernos o Estado não é mais, como era para os teóricos de um passado ainda recente, a forma suprema e conclusiva das organizações sociais: é uma organização ao lado das demais; e já se prevê o advento de novos e mais complexos tipos de organizações sociais destinadas a superar em força, em poder e em autoridade a posição privilegiada do Estado.

Resta a ambiguidade da linguagem que evidenciamos: mas, como já havíamos advertido, é uma ambiguidade que reencontramos mesmo nos sumos

---

<sup>4</sup> Outros tradutores propuseram a expressão "domínio" (*domination*) ou aquela de "governo" (*rule*). Unívoca - e significativa - é a tradução inglesa de *Macht* com *power*. Na tradução italiana as palavras *Macht* e *Herrschaft* são traduzidas respectivamente como *potência* e *poder*.

teóricos do passado, nos quais a própria terminologia relativa ao "Estado" é incerta, pois para tal palavra não se fixou a um significado preciso senão em tempos relativamente recentes e através de uma longa e complexa evolução.

## **/21/PRIMEIRA PARTE O ESTADO COMO FORÇA**

### **/23/Capítulo I O ARGUMENTO DE TRASÍMACO**

A mais antiga formulação do argumento da força - ou, senão a mais antiga, a primeira a ser desenvolvida coerentemente em todos os seus aspectos e em todas as suas consequências - é aquela que Platão coloca na boca de Trasímaco, um dos interlocutores do diálogo da *República*.

Tal argumento é apresentado por Platão de maneira dramática e inesquecível. Trasímaco, o Sofista, depois de ter escutado com uma impaciência mal dissimulada a pacata discussão recém esboçada por Sócrates e Polemarco acerca da essência da justiça, lança-se sobre estes "como uma besta selvagem sobre sua presa". Discutir doutamente sobre a justiça é um disparate. A justiça não é senão um nome para indicar, "na cidade", aquilo que torna em vantagem de quem comanda. "Quem comanda é patrão, e por isso, a raciocinar de modo justo, deve-se concluir que a única norma do justo é a vantagem do mais forte".

A afirmação que a força é o elemento que mais conta na convivência dos homens é, como se /24/ vê, um argumento polêmico colocado primeiramente por Platão em seu inquérito sobre a natureza da justiça. No que diz respeito a este, Sócrates tem, ao longo do diálogo, um jogo fácil em demolir a argumentação de Trasímaco, observando que quem comanda pode errar no cálculo da própria vantagem, e que assim a vantagem do mais forte não é, de modo algum, um critério seguro para se estabelecer a norma do justo. Mas não é a discussão acerca da justiça que aqui nos interessa, e sim as várias etapas através das quais Trasímaco se vê forçado pela lógica de Sócrates a modificar ou a apresentar de outra maneira sua tese, segundo a qual a força é o elemento coesivo do Estado.

Respondendo às objeções de Sócrates, Trasímaco a princípio concede que unicamente a imposição de quem comanda não encerra a relação existente entre comandante e comandado; é preciso postular um conhecimento particular naquele que comanda: "quem governa, enquanto governa, é infalível, e enquanto infalível prescreve aquilo que é melhor a ele: e sob isto se mantêm quem lhe é submisso". Trasímaco, em outras palavras, concede que a obediência é resultado não da força física, mas da habilidade e da sabedoria daquele que comanda. Sócrates insiste, observando que tal habilidade e sabedoria, se o são verdadeiramente, não podem não levar em consideração a vantagem dos governados, além daquela dos governantes. Ao que Trasímaco responde que não,

que a arte de governo é a arte de desfrutar a ingenuidade, a debilidade e a covardia dos homens: por isso, não vem ao caso falar de justiça no que diz respeito ao Estado, ou se desejável fazê-lo a todo custo, é preciso reconhecer que "a injustiça /25/, quando seja tal que se possa manter, é mais forte, mais livre, e mais potente que a justiça".

Estamos aqui frente à posição extrema que o "realismo político" pode assumir, e admitiu no curso de suas sucessivas transformações. A relação política é uma relação de força: a sua determinação é pura constatação de fato (do fato que uns comandam e outros obedecem), não uma avaliação de motivos e fins. Se é desejável a todo custo introduzir uma tal avaliação na constatação do fato político, não se pode chegar a outro ponto senão o de constatar uma clara diferença entre o critério de eficiência do comando e outros critérios avaliativos, que de qualquer modo venham indicados com os nomes de "moralidade" ou de "justiça". É a posição que veremos ser retomada e colocada com toda clareza por Maquiavel.

A análise platônica do argumento de Trasímaco contribui, por outro lado, para colocar em evidência um ponto muito importante.

Sócrates consegue fazer com que Trasímaco admita que a força de quem comanda não é pura força física, mas força acompanhada de uma particular habilidade ou de uma particular sabedoria. Este tema se tornará fundamental no decorrer da construção da cidade ideal platônica, na qual a função de comandar é confiada aos "guardiões", isto é, deve ser exercida por homens que "conheçam aquilo que é o bem da cidade", e foram amestrados e adestrados na arte de governar outros homens. Em outras palavras, para governar, somente força física não basta. É necessário um profundo conhecimento dos motivos que induzem os homens a agir: uma verdadeira /26/ educação, seja para o comando como para a obediência. Nem sempre os homens são movidos por instintos racionais. Nem sempre são capazes de ver a verdade, nem sempre é certo que a conheçam por inteiro. Para induzí-los a obedecer, é necessário saber mover, muito mais que o intelecto, o coração e a imaginação. Por isso os guardiões, onde estejam, podem "enganar quer inimigos, quer cidadãos, para o bem da cidade", "podem mentir", forjando crenças capazes de suscitar entusiasmos, que acabarão por serem tomadas como verdades. São "mentiras úteis" ou "necessárias" para a coexistência política; são antes uma "magnífica", uma "nobre mentira", que deveria ligar não somente os súditos, mas os próprios governantes, e constituir o cimento unificador da Cidade, o sustentáculo da harmoniosa cooperação das classes (guardiões, guerreiros e povo) no qual, segundo Platão, se estrutura a cidade ideal.

Esta nobre mentira é descrita por Platão como uma fábula de origem fenícia, e consiste em ensinar que os homens, forjados pela terra na qual vivem, devem tomá-la por mãe e nutridora, e considerarem-se todos irmãos: não no sentido de serem todos iguais, mas de composição diversa, de ouro os guardiões, de prata os guerreiros, de bronze ou de ferro a massa de cidadãos. "O próprio Deus fez de ouro aqueles que devem governar". "Disse o oráculo que a cidade governada pelo ferro ou pelo bronze perece". Aqui a idéia de desigualdade entre os homens é colocada como premissa necessária na relação política: mas não é como premissa ou justificação que tal nos interessa no momento (teremos /27/ muitas ocasiões

para considerar e discutir a mesma quando considerarmos o problema da autoridade). O que importa evidenciar aqui na doutrina platônica é o peso dado à necessidade de fundar o comando não somente na força, mas na capacidade daqueles que comandam de assegurar a obediência por meio de uma convicção difusa, o respeito ao comando como aceitação de desigualdade, o amor à pátria como dedicação à causa comum.

Mesmo esta notação tem sua importância para o conhecimento das múltiplas formulações do realismo político. Platão, é verdade, fala sobre a cidade ideal. Mas a sua doutrina da "nobre mentira" coloca o acento sobre um elemento importante da relação política concebida em termos de efetividade e eficiência. Mesmo a persuasão é um fator de potência. Em tempos mais próximos a nós, a doutrina da nobre mentira reaparecerá sobre outros nomes, justamente entre os realistas políticos mais notáveis, e se chamará "ideologia", ou "mito", ou "fórmula política". Os nomes pouco importam<sup>5</sup>. Aquilo que conta é a intenção de colher no seu íntimo funcionamento a "força" sobre a qual, em última instância, se funda a "realidade" do Estado.

Por outro lado, estreitamente ligada à doutrina da "nobre mentira", e não distinta da mesma em sua relevância pela consideração do problema da força, é a doutrina que, ligada ao pensamento de Platão e Aristóteles, encontrou grande for/28/tuna no desenvolvimento do pensamento político: a doutrina que compara o Estado a um organismo - a um "corpo" ou a uma "pessoa" -, onde a cabeça representaria a função do comando, as artérias seriam as várias atividades do Estado, e os indivíduos não seriam que partes de um todo, dóceis mas necessários instrumentos das ordens que partem de cima.

Também desta doutrina nos ocuparemos mais adiante, tratando do fundamento do poder: aqui a analogia do corpo nos interessa enquanto representa uma transposição do problema da força da simples constatação que, de fato, existem relações de comando e obediência, pela qual alguns homens conseguem impor a outros a sua vontade, à procura da "natureza" de tais relações, natureza essa que não pode ser entendida senão no contexto social no qual elas se manifestam. O Estado não se reduz a uma simples relação de força entre indivíduos; é uma força vivente e articulada, que parece ter uma vida sua, uma realidade sua, distinta daquela que possuem os indivíduos que o compõem. Um organismo não se pode descompor em partes sem cessar de ser um organismo. A sua força não é a simples soma da força das partes; uma força nova, muitas vezes maior que aquela. A "cabeça" não comanda às várias partes do corpo de maneira puramente mecânica: é necessária uma cooperação harmoniosa destas para que o organismo possa exprimir-se em todo seu vigor.

A analogia do organismo acolhe, sem dúvida, um aspecto muito importante daquele tipo particular de força que, como já destacamos, é a força de que se /29/ fala quando se fala do Estado. Por isso se explica a fortuna que esta encontrou, e que é ilustrada, mais ainda que pelo recurso à ela por parte de inumeráveis

---

<sup>5</sup> A tese, que vê na doutrina platônica da "nobre mentira" até uma antecipação da idéia moderna de propaganda ideológica - tese sustentada com forte intenção política por K.R. Popper em seu livro *The Open Society and its Enemies* (1a. edição, 1945) vol. I, cap.8 - não pode ser acolhida sem qualquer ressalva.

escritores políticos, através do favor com que ainda hoje é lembrado o famoso apólogo de Menenio Agrippa, que continua a ser ensinado aos pequeninos desde os primeiros anos de escola. Neste sentido, e neste sentido somente - como descrição daquele tipo particular de "cooperação" na qual consiste a força do Estado - ela faz a crítica do mais inescrupuloso realismo político, antes, oferece a ele um instrumento para melhor compreender em que coisa tal força ultimamente consista.

Porém, a analogia do organismo não se resume aqui, ou ao menos não se resume para aqueles que não a acolhem como uma simples constatação de fato. A afirmação de que o Estado é uma realidade "social", a comparação desse com um organismo vivente, conduzem muitas vezes a uma verdadeira e própria "entificação" do Estado, na afirmação que esse, enquanto todo, possui uma vida propriamente sua, não apenas distinta, mas diversa daquela das partes que o compõem.

Ainda um passo - e tal passo já foi dado por Platão e Aristóteles - e o todo acaba por aparecer como única realidade: a este todas as partes "pertencem"; e deste pertencer, dele somente, extraem significado e vida.

É difícil enxergar como uma tal "entificação" possa deter o instrumento de análise do realismo, que para ser realmente tal não pode deixar de se basear em um critério de verificação empírica. A experiência /30/ pode demonstrar a existência de forças, mas não de "entes" sociais: aquelas forças são desde sempre exercitadas por homens, não por entidades abstratas. Concretamente o Estado não "existe": existem somente indivíduos. Se assim o é, significa dizer que da existência do Estado se pode falar somente sobre um plano diverso daquele da constatação empírica de "forças sociais". O Estado como "pessoa" é uma criação do direito, ou mesmo uma abstração metafísica: uma criação do direito enquanto personificação de um conjunto de normas, do qual justamente o Estado é o fim último de imputação; abstração metafísica enquanto se coloque o Estado como valor supremo para a justificação da obrigação política. Como se nota, quem escreve afasta claramente a tese que do Estado como organismo se possa ir além da linguagem metafórica. Como disse de uma vez por todas Hobbes, numa passagem que permanece para ele irrefutável, a "vida" do Estado é uma vida "artificial". Se Leviatã possui uma alma, decerto não é a mesma que possuímos nós. De um ponto de vista empírico, o Estado não é que um conjunto de relações de força. A personalidade do Estado é uma ficção dos juristas ou uma hipótese filosófica, não uma realidade verificável empiricamente.

A este "nominalismo" (confirmado de um lado por toda a tradição romanística e canônica ocidental, que concebe o Estado como *persona ficta*) se opõe a assim chamada doutrina "realística" da personalidade do Estado e de outros entes sociais: onde por realismo se entende a afirmação que a existência de tais /31/ entes não é uma ficção, mas uma realidade, e que a sociedade é um conjunto de todos orgânicos dotados de vida própria; um dentre estes, o maior de todos, é o Estado. Essa doutrina foi elaborada no século passado pela "escola germânica", da qual o representante máximo é Gierke, e é representada hoje da assim chamada "teoria da instituição", difundida entre nós por Santi Romano. Também desta deveremos nos ocupar no tempo justo, mas em outro lugar, quando, depois de ter examinado mais a fundo a natureza do Estado sob o perfil

jurídico, seremos capazes de melhor apreciar a mais importante contribuição da teoria da instituição à doutrina do Estado, a afirmação da pluralidade dos ordenamentos jurídicos. Mais adiante ainda, retornaremos à entificação do Estado proposta não pelos juristas, mas pelos filósofos: doutrina que celebrou seus esplendores na filosofia idealista, e produziu frutos amaríssimos.

Aqui nos limitaremos a observar que o realismo político, entendido como empirismo radical, não pode aceitar da analogia com o organismo senão o elemento de verdade nesse conteúdo, isto é, o reconhecimento do fato que a força se explica em um contexto social. Por isso, a ciência política moderna, que do realismo político é a herdeira mais direta, pode e deve se interessar pelas manifestações "sociais" da força (dos assim chamados fenômenos de massa, de psicologia coletiva ou de outra forma que venham a ser chamados), mas não mais conceder que a abstração personificada de tal força (o Estado ou qualquer outra "instituição") seja postulada como uma realidade dis/32/tinta e diversa daqueles de quem em última instância a força procede e aos quais é aplicada, isto é, dos indivíduos.

PLATÃO, *República*, Livro I, 366-344; livro II, 382; livro III, 389, 414-415; livro V, 459.; *Das Leis*, livro II, 661ss..

ARISTÓTELES, *Política*, livro I, cap. i e ii (1252a-1253a)

HOBBS, *Leviatã*, Introdução.

## **/33/Capítulo II PESSIMISMO E REALISMO POLÍTICO**

Já dissemos que o realismo político - isto é, a redução do problema do Estado a um puro problema de força - não é outra coisa senão o resultado de uma coerente aplicação do método da verificação empírica, não é outra coisa senão um empirismo radical. A esta afirmação é possível responder que não é exatamente assim: que em se tratando de empirismo, se trata de um empirismo "colorido", por assim dizer, de uma opinião preconceituosa acerca do andamento das coisas no mundo, de uma maneira particular - que é tudo, menos incontestável - de conceber a natureza humana. É somente porque se pressupõem todos os homens maus, ou ao menos como dominados por uma sede inestinguível de domínio, - se observa - suas relações recíprocas aparecem como simples relações de força.

Somente quem se entrega a um pessimismo desconsolado pode provar um prazer perverso ao arrancar o véu do poder e da autoridade, expondo assim a triste realidade selada por detrás dos mesmos, e tomando por verdade o juízo que Manzoni coloca nos lábios de um Adelchi moribundo:/34/

" .... uma força feroz possui o mundo,  
e se faz chamar direito"

A esta contestação se pode, e se deve responder que, no plano de verificação empírica não se pode tratar de opiniões, mas de fatos; e que, assim sendo, justamente àqueles que reprovam o realismo político - por pintar um quadro pouco atraente sobre a realidade política- espera o ônus da prova, isto é, de mostrar que tal realidade é efetivamente diversa: que é, como veremos, o único argumento válido com o qual se pode afrontar o "escândalo" de Maquiavel. Do ponto de vista que temos adotado nessas páginas ao delinear o problema do Estado, tal contestação é perfeitamente supérflua, visto que sublinhamos a relatividade da impositação realística, e a necessidade de integrar o estudo do Estado como força, com aquele do Estado como poder e do Estado como autoridade.

Resta o inegável fato que uma concepção realística do Estado corresponde efetivamente a uma visão pessimista da política; que realismo e pessimismo estão intimamente ligados, ou ao menos o estiveram segundo alguns máximos expoentes da concepção do Estado como força; e que em tais escritores é justamente um prejudicial pessimismo acerca da natureza do homem que os conduz a uma inescrupulosa concepção da força como elemento predominante nas relações entre homem e homem. Antes ainda de Maquiavel, um caso extremamente interessante a este propósito é aquele de Santo Agostinho em *De Ciuitate Dei*./35/

A intenção de Santo Agostinho em sua obra mais famosa certamente não é tratar especificamente do Estado. O problema político se coloca para ele no quadro de uma grandiosa interpretação da história, cujos protagonistas são as duas "Cidades", a cidade divina e aquela terrena: nem numa, nem em outra devemos buscar resposta à pergunta, que coisa seja para Santo Agostinho o Estado. O problema político se coloca além em *De Ciuitate Dei* em função do caráter nitidamente apologético do livro, escrito para combater a acusação de que a religião cristã teria sido a causa da ruína de Roma. Diferente de Platão e Aristóteles, Santo Agostinho parte de premissas teológicas e religiosas bem definidas, da fundamental concepção cristã de uma natureza humana corrompida pelo pecado, e do legado de São Paulo, segundo qual todo poder deriva de Deus. Destes dois motivos se tecerá todo o pensamento cristão: do qual nos ocuparemos amplamente ao tratar da justificação do poder.

Concretamente, o problema do Estado para Santo Agostinho é o problema daquele particular Estado que assume toda experiência política do seu tempo, o Império Romano. Se todo poder deriva de Deus, não podem restar dúvidas que o

Império tenha sido disposto por Ele: as virtudes dos Romanos foram recompensadas com a "glória do excelentíssimo império". Mas tal glória a que preço foi paga! ao preço de guerras, de tragédias e maldades de todo tipo. Nem as virtudes que asseguraram a grandeza de Roma se podem dizer verdadeiramente virtudes, visto que verdadeira justiça não pode existir senão em Cristo e na observância de suas leis. /36/

Segundo este critério absoluto de justiça, tais virtudes, tal grandeza não podem parecer senão falsas ilusões. Liberdade, domínio, glória da pátria são miragens vãs: aquilo que conta somente é salvar a própria alma. "Quantum enim pertinet ad hanc vitam mortalium, quae paucis diebus ducitur et finitur, quid interest sub cuius imperio vivat homo moriturus, si illi qui imperant, ad impia et iniqua non cogant?" A realidade política é uma realidade turva e opaca, verdadeiro espelho da inata corrupção dos homens. A radical desvalorização do Estado encontra sua expressão mais crua na famosa apóstrofe: "Remota iustitia, quid sunt regna nisi magna latrocinia? quia et latrocinia quid sunt nisi parva regna?"

Esta frase, tantas vezes citadas é no entanto ambivalente. Pode significar, e certamente significa que, estruturalmente não existe nenhuma diferença, senão quantitativa, entre o Estado e uma associação para delinquir: ambas são organizações fundamentadas na força. Mas pode também ser interpretada no sentido que justamente na justiça - isto é, num bem que é estruturalmente estranho mas imperativo ao Estado - tal pode encontrar sua legitimação. O pensamento político cristão posterior a Santo Agostinho oscilará entre essas duas interpretações, com nítida prevalência a favor da segunda, devido a um clima político modificado e a uma esperança otimista (que caracteriza boa parte do pensamento medieval) de se conseguir atuar, na unidade do mundo cristão, um Estado integralmente fundado no ideal de justiça.

Somente com o tramontar definitivo da unidade medieval e com o retorno de interpretações teológicas ainda mais radicais /37/ que aquelas de Santo Agostinho, assistimos a um retorno sobre posições de conjunto e extremo realismo e pessimismo político. Para Lutero, por exemplo, o mundo da política é um mundo dominado pela lei e pela força; o cristão não tem via de salvação neste mundo senão aquela de se refugiar na interioridade da consciência, não possui outro direito que o de sofrer e carregar a cruz. Os príncipes são os "flagelos", os "carrascos" de Deus, necessários para "domar as maldades e fazer reinar por meio do terror a ordem e a paz exterior num mundo povoado por homens corrompidos". O soldado e o carrasco são os pilares da sociedade, os instrumentos das divinas vinganças. Nesta visão de um pessimismo apocalíptico (que retornará ainda muito mais tarde em um escritor católico reacionário, o de Maistre) o Estado aparece como a suprema encarnação da força. A própria guerra, a prova suprema da força, possui em si qualquer coisa de divino. Para compreender o que é o Estado, é preciso voltar o olhar às relações existentes de fato entre homens, e para avaliar que coisa são tais relações é preciso recordar que coisa são efetivamente os homens: maus, corrompidos e insaciáveis de poder.

Não se pode deixar de apontar a correspondência de uma doutrina assim concebida do período histórico na qual é formulada, que é justamente o período no qual, através de uma brutal competição pelo poder, o Estado moderno monta

seu esqueleto e mostra as caras para o resto do mundo. Muitas vezes se notou uma estranha semelhança entre o realismo político de Lutero e aquele de um de seus grandes contemporâneos, Maquia/38/vel. Mas a semelhança das conclusões não deve fazer descuidar da profunda diferença das premissas. Diferente de Maquiavel, Lutero, como também Santo Agostinho antes dele, alcança a concepção do Estado como força partindo de premissas teológicas. O seu pessimismo é aquele tradicional cristão, que concebe a natureza humana corrompida, mas nela insiste justamente visando sua redenção.

Mas o *De Ciuitate Dei* não nos oferece apenas um exemplo eloquente da estreita correlação que intercede entre pessimismo e realismo político. Ele possui uma importante ilustração da relevância de uma visão realística da política por determinação das características próprias do Estado, considerado na sua pura existência factual, independente de qualquer juízo de valor acerca dos fins que por meio dele se dão, do "bem" que pode em maior ou menor medida nele se encarnar. Em outras palavras, *De Ciuitate Dei* contém o primeiro exemplo por nós conhecido de uma definição "adiáfora" do Estado, onde por adíafora entendemos uma definição na qual o elemento valorativo é ausente, ou, mais exatamente, é deixado de lado, é posto, por assim dizer, "entre parêntesis"; uma definição que se propõe a individuar os elementos estruturais (hoje se diria sociológicos) do Estado, aquilo que constitui aquele tipo particular de organização a que chamamos "Estado", não aquilo que nele pode ser objeto de aprovação ou condenação. Deste ponto de vista a definição agostiniana do Estado nos parece uma antecipação singular do esforço exercido pela ciência política moderna em se chegar a uma construção "não-valorativa"<sup>6</sup> (segundo a expressão popularizada por Weber) dos próprios conceitos. Ela é digna de consideração particular pela sua acuidade mais que pela luz lançada sobre aquela que indicamos genericamente como concepção realística do Estado.

Já observamos de que modo o pessimismo induz Santo Agostinho a uma radical desvalorização do Estado, que se reflete na indiferença das "virtudes" puramente terrenas que o conferem grandeza, e na comparação do Estado -*remota iustitia*- a uma pura organização de força. Na sua interpretação da história romana sob um perfil político, Agostinho se vale, como de uma formidável arma polêmica, de uma definição de Estado trazida de Cícero, e segundo a qual a justiça é colocada como elemento essencial não apenas para a legitimidade, mas para a própria existência do Estado<sup>7</sup>. Se a justiça, observa Agostinho, é condição de existência para o Estado, Roma deixou bem cedo de ser um Estado: antes, acrescenta, é fácil demonstrar que jamais o foi. Que mesmo admitindo que assim o fosse numa remota antiguidade e na prisca retidão dos costumes, o próprio Cícero reconhece - diz Agostinho- que, levados estes, a dignidade de Estado foi

---

<sup>6</sup> O termo deriva do alemão *werturteilfrei*

<sup>7</sup> CICERONE, *De Re Publica*, I, 25, 39 "Est igitur, inquit Africanus, res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus". AGOSTINHO, *De Ciuitate Dei*, XIX, 21: "Quid autem dicat iuris consensum, disputando explicat (Africanus), per hoc ostendens geri sine iustitia non posse rem publicam... Ac per hoc...procul dubio conglitur, ubi iustitia non est, non esse republicam"

perdida. "Nostris enim vitiis, non casu aliquo, rem publicam verbo retinemus, re ipsa uero iam pridem amisimus"./40/

É esse resultado extremo e paradoxal que induz Agostinho a rever inteiramente o problema da definição do Estado. Se pode perguntar porque, e até que ponto seja para ele tão importante salvar a Roma e ao seu império a dignidade de Estado. Mas a questão que nos interessa aqui é outra; se é possível compreender a realidade política independente de qualquer consideração ética ou religiosa; se é possível dar uma definição do Estado tal a atribuir-lhe a característica da *res romana*, abstraindo os valores que nela sejam reconhecidos ou negados. Neste ponto Santo Agostinho é categórico: "Secundum probabiliores autem definitiones, pro suo modo quodam respublica fuit: et melius ab antiquioribus Romanis, quam a posterioribus administrata est". É a possibilidade, ou ainda a necessidade de uma tal definição que Agostinho afirma, propondo uma modificação da definição ciceroniana que deixa de lado o requisito da justiça para concentrar-se unicamente sobre o fato organizacional, sobre o estreito vínculo que sustenta o Estado e a ele confere verdadeira força: a força de vontades humanas coligadas na perseguição de objetivos que podem variar, e cuja existência ou não de bondade é irrelevante para a existência do Estado.

Este peso colocado sobre o estreito vínculo que constitui a força e a essência do Estado é, de todo modo, já presente no desenvolvimento da desconcertante semelhança entre o Estado e uma associação para delinquir, da qual já falamos. Tal semelhança é tomada por Agostinho com um breve e conciso raciocínio. Aqui está uma porção de homens governados por um comandante ("imperio principis regitur"), ligados por um acordo /41/ recíproco ("pacto societatis adstringitur"), observantes de uma lei na divisão de espólios ("placiti ege praeda dividitur"): basta que esse bando cresça suficientemente para se tornar senhor de um território e fixar-se, sujeitando cidade e povo, para que seja perfeitamente merecedor de ser chamado Estado ("evidentius regni nomen assumit"). E Santo Agostinho remete à resposta daquele pirata capturado por Alexandre Magno, que perguntava a este com que direito infestava os mares: "com aquele mesmo com que tu infestas o mundo; mas porque o faço com um pequeno navio, sou chamado ladrão, enquanto tu, porque o faz com uma grande frota, és chamado imperador". Subtende-se de todo esse raciocínio que, naturalmente, a justiça representa a única justificação possível, o único elemento legitimador do Estado. *Remota iustitia* a associação política vale pouco mais que uma associação para delinquir: mas é todavia, é agora, é para sempre, um Estado.

Trata-se agora de fixar esse reconhecimento da existência factual do Estado numa definição precisa: É aquilo que Santo Agostinho faz em outra parte de sua obra, retomando da definição ciceroniana o conceito de *populus*, da associação de homens que se mantém unidos (para Cícero) pelo *iuris consensus* e pela utilidade comum. Para Agostinho nem o critério do justo, nem aquele da utilidade são elementos determinantes para a presença de um "povo": basta a simples consciência de convergir as vontades a um determinado objetivo, qualquer que seja esse. "Populus est coetus multitudinis rationalis rerum quas diligit concordia communiione sociatus". Somente com base em tal definição é possível afirmar que os Romanos, mesmo não conhecendo e não praticando uma /42/ verdadeira

justiça, tenham possuído um "Estado". " Secundum istam definitionem nostram Romanus populus populus est et res eius sine dubitatione respublica". A antinomia entre o conceito de justiça e aquele de Estado é resolvida. O conceito de justiça, bem como aquele de utilidade, poderá servir para avaliar os fins perseguidos pelo Estado: para justificar-lhe a existência, não para determinar-lhe a essência. A definição agostiniana poderá ser criticada como inadequada no que se refere à complexidade do fenômeno estatal: mas é, e permanece, um perfeito exemplo de definição "adiáfora". O elemento valorativo é completamente ausente.

Que esta definição não represente um juízo casual e isolado, mas fruto de um raciocínio maduro, é ilustrada do mesmo modo como apresentada em *De Ciuitate Dei*, onde S. Agostinho ressalta os méritos e procura demonstrar suas vantagens. A definição proposta, observa Agostinho, permite não apenas reconhecer a existência de um *populus*, e assim sendo de uma *res publica*, mesmo onde venha faltar o requisito da justiça; mas permite, além disso, de avaliar a qualidade do próprio Estado, a sua maior ou menor bondade ou sua crueldade. Se a essência do Estado é o convergir de vontades, a *concors communitio*, em direção a um determinado fim, é deste fim que se poderá julgar a "qualidade" do Estado: "profecto, ut uideatur qualis quisque populus sit, illa sunt intuenda, quae diligit". A história nos mostra com Roma o exemplo de um Estado que, de um nível relativamente alto de virtudes, desceu ao mais baixo grau de corrupção, sem que com isso deixasse de ser um Estado, senão quando, pela maldade dos cidadãos, se dissolve /43/ a própria *concordia*, o estreito vínculo de união recíproca que é a essência do Estado. E as observações que valem para Roma, acrescenta S. Agostinho, valem para qualquer outro Estado que tenha alcançado grandeza e potência política: para os Gregos, como para os Egípcios e os Assírios.

A definição adiáfora do Estado que se lê em *De Ciuitate Dei* constitui um episódio singular e isolado na história das doutrinas políticas. A sua singularidade é ilustrada sobretudo pelo fato que os escritores políticos sucessivos - e certamente os escritores políticos cristãos da idade média - parecem ignorá-la por completo. O motivo de tal escassa fortuna, e do favor com que inversamente se acolhe a definição ciceroniana na qual a justiça é colocada como requisito essencial do Estado, é de se pesquisar, antes de tudo, no mudado clima em que se desenvolve a especulação política. O conceito de Estado e o ideal cristão de justiça cessam de se contradizer no momento em que o Estado se torna, ele próprio, cristão. A legitimidade do poder, fundamentada no requisito da justiça, se coloca então como problema central da doutrina do Estado. Da presença ou não da justiça no Estado serão trazidas consequências diversas, e se desenvolverá toda uma complexa teoria acerca da natureza e dos limites da obrigação política. Com isto, o problema do Estado se movia do plano da pura consideração factual para aquele da justificação religiosa ou filosófica. Talvez somente hoje, em um clima político que em tantas coisas se assemelha àquele vivido por Agostinho, sua definição possa aparecer em toda sua importância. Não é necessário /44/, contudo, aceitar cegamente a tese da "não-valorização" da ciência política. Basta perceber que uma coisa é reconhecer que o Estado é uma organização fundamentada na força, outra coisa é tentar legalizar tal força em poder ou legitimá-la em autoridade.



## O NOME ESTADO: GÊNESE E FORTUNA DE UM NEOLOGISMO

Pode parecer que nas páginas precedentes tenhamos jogado deliberadamente sobre um equívoco, utilizando uma palavra moderna - a palavra "Estado" - para designar uma realidade que, pensando bem, Platão, Aristóteles, Cícero, Santo Agostinho (os únicos autores com quem dialogamos até então: mas tal observação se estende a todos os escritores políticos da Idade Média) designam com nomes completamente diversos. *res publica, ciuitas, regnum*: chegou a hora de nos perguntarmos se essas palavras possuem um referente comum, e de examinar as credenciais da palavra moderna que por comodidade temos usado como substituta dessas no nosso discurso.

Examinemos, primeiramente, as razões pelas quais os escritores da Antiguidade e da Idade Média utilizam, ao tratar da realidade política, palavras diversas da palavra "Estado". Tais razões são principalmente duas. A primeira é que a realidade política à qual se referem é diversa para cada um deles, ou/46 ao menos para cada um dos períodos a que eles pertencem. A experiência política grega se resume na *polis* que podemos descrever com um Estado cidadão, fechado em seu particularismo, e concebido como suprema expressão do bem coletivo, isto é, muito mais como valor moral que como fato associativo. Em palavras modernas, se poderia dizer que a *polis* é, ao mesmo tempo, um "Estado" e uma "Igreja": mas do Estado como encarnação de vida ética deveremos discutir muito além e mais demoradamente, em outra colocação. Notamos, todavia, que justamente da palavra grega *polis*, a linguagem política tenha trazido o adjetivo que a caracteriza, além do substantivo com que se designa ainda hoje tudo quanto pertence ao governo e à ciência do Estado.

Ainda mais ampla e complexa que a experiência grega é aquela romana, não somente porque se alarga da visão estreita do Estado cidadão à estrutura universal do Império, mas porque introduz na noção do Estado um elemento que permanecia, ao menos parcialmente, desconhecido ao pensamento grego: o elemento jurídico<sup>8</sup>. Deste ponto de vista a definição ciceroniana de *res publica* tem uma importância particular, como veremos melhor ao tratar do Estado sob o perfil do direito. Tudo, menos que equivocada, é a linguagem de S. Agostinho: acreditamos, porém, não estarmos errados afirmando uma igualdade substancial/47 de significado das palavras que S. Agostinho utiliza (*respublica, ciuitas, regnum*), confirmada, além disso, pelas definições quase idênticas que ele dá a cada um dos termos<sup>9</sup>. E são justamente esses termos a que se recorre mais

---

<sup>8</sup> Sobre o conceito de *respublica* e sobre sua continuidade no pensamento romano pode-se verificar F. CROSARA *Respublica e Respublicae. Genni terminologici dall'etar romana all XI secolo*, in "Atti del Congresso Internazionale de Diritto Romano e de Storia del Diritto" (1948), vol. IV, 1953.

<sup>9</sup> Para uma completa análise de tais definições, ver o ótimo de trabalho de S. COTTA, *La città politica de Santo Agostino*, Milão, 1960.

frequentemente nas publicações medievais, mas com significados que variam de acordo com a realidade concreta a que se referem, realidade que se especifica numa grande variedade de formas ou de "tipos" de Estado. *Ciuitas* é na linguagem política medieval o Estado cidadão, florescente em várias regiões da Europa, e de forma marcante na Itália. *Regnum* é a palavra usada para indicar as monarquias territoriais em processo de formação desde a Alta Idade Média. *Respublica*, na maior parte dos casos, é reservada para designar a noção de uma comunidade mais ampla, a expressão do universalismo romano e cristão: aquela *respublica christiana* que reúne num mesmo redil todos os fiéis de Cristo, mas que, mesmo em sua unidade, bifurca-se, como em dois grandes departamentos, no Papado e no Império.

De toda essa linguagem a palavra "Estado" é ausente: ausente (e é esta a segunda razão pela qual outras palavras são usadas em seu lugar) porque não ainda cunhada, porque ainda não fixada em um significado preciso. O nome "Estado" é um neologismo, acolhido nas diversas línguas da Europa numa época relativamente próxima a nós; um neologismo cuja fortuna é, porém, ligada a um circunstância de fato, ao fato que seu referente é uma realidade nova, diversa em muitos/48 aspectos daquela presente aos olhos e à mente dos escritores políticos da Antiguidade e da Idade Média.

Mas se os escritores políticos medievais não reconhecem ainda, nem o nome nem a substância, o "Estado" em sua acepção moderna, tão interessante quanto é o esforço em colher na sua essência aquela nova realidade política que, justamente, nos últimos séculos da Idade Média vem se configurando e que apresenta características cada vez mais marcantes àquelas que hoje associamos ao Estado.

A saída a que recorrem mais comumente é aquela de estender a noção aristotélica de *κοινωνία* a ponto de compreender numa única categoria o Estado cidadão e o Estado territorial: a tradução constante para *ciuitas vel regnum* que se encontra nos textos medievais é *ciuitas vel regnum*. Contudo, é justo no próprio ato em que a noção aristotélica se estende a uma nova experiência que essa própria experiência vem a ser interpretada sob nova luz, e pode-se dizer que o ideal político grego imprime sua marca sobre a realidade política medieval. Do dia em que - mais ou menos na metade do século XIII - se recomeça a ler e a estudar a *Política* de Aristóteles, uma profunda transformação se inicia no pensamento político: a ênfase e o interesse se deslocam da unidade da comunidade cristã ao particularismo das comunidades singulares em que esta se articula - às *ciuitas* e aos *regna*; e a uma e a outra se atribui aquela característica de comunidade perfeita e autossuficiente que Aristóteles tinha atribuído à *κοινωνία*. Esta *communitas perfecta et sibi sufficiens* é exatamente a fórmula que mais aproxima, nas publicações medievais, à/49 noção moderna do Estado. É preciso esperar o Renascimento pra encontrar a palavra finalmente cunhada - e primeiramente em língua italiana - apta a designar tal noção, e a realidade a que de fato corresponde.

Uma opinião amplamente difundida atribui a Nicolau Maquiavel o principal mérito de ter fixado definitivamente a denominação moderna de "Estado". Esta opinião, sem dúvida nenhuma justificada em grande parte, deve ser objeto de algumas reservas, seja porque a palavra "Estado" pareça figurar no vocabulário

político já antes de Maquiavel, seja porque no próprio Maquiavel a palavra é usada promiscuamente em vários significados, que são justamente aqueles que a palavra veio adquirindo entre a Idade Média tardia e o Renascimento. É mérito de Ercole ter tentado reconstituir a gradual evolução de tais significados, fazendo-nos assistir à gênese de um nome que viria a encontrar lugar em todas as línguas europeias. Seu ensaio sobre o tema conserva ainda hoje, depois de muitos anos, não obstante o progresso da lexicografia, um mérito notável e um grande interesse<sup>10</sup>.

A raiz de onde se deve partir, segundo Ercole, é o significado inicial da palavra latina *status* como condição ou modo de ser de uma pessoa ou de uma coisa: deste significado inicial se passa, na linguagem política da baixa latinidade e da Idade Média, àquele ligeiramente estendido de solidez, prosperidade, bem estar de um determinado ente coletivo, o Império, a Igreja, um reino particular. Um primeiro exemplo deste uso se encontraria na frase de Justiniano, "statum reipublicae sustentamus", e numerosíssimos exemplos se encontram nas fontes medievais: "precari pro statu ecclesiae" ou "regni", "tractare de statu ecclesiae" ou "populi christiani".

Um significado político mais preciso da palavra *status* começa a delinear-se somente quando, com um esclarecimento ulterior, ela é empregada para designar: a) uma condição social ou econômica particular e assim sendo uma categoria particular ou classe de pessoas. É um dos significados que a palavra *état* ("estat") assume e conserva por mais tempo no francês ("Stati generali", "Terzo Stato"), e para o qual outras línguas, por exemplo o alemão, usarão palavras diversas ("Stand"). Em inglês, a palavra *estate* é usada ainda hoje para designar, mais que os "três Estados" tradicionais, a condição econômica, isto é, o patrimônio de uma pessoa, enquanto é ainda corrente o uso da palavra *status* para indicar a condição social;

b) a estrutura particular de uma determinada comunidade ou, como se diria hoje, o "ordenamento" da própria comunidade. Tal significado poderia ser derivado de uma famosa passagem de Ulpiano no *Digesto* ("publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat") de cuja importância temos muito a dizer mais adiante. Certo é que neste significado encontramos frequentemente usada a palavra *status*, *Stato* na linguagem medieval: "tra tirannia si vive e stato franco" (Dante, *Inferno*, XXVII, 54); "volea...sovvertire lo stato della città" (G. Villani); "ciuitas mutat statum et ibi insurgit quidam tyrannus..." (Bartolo); "riformare lo stato di Firenze", etc.

É provavelmente deste segundo significado ("b") que deriva o progressivo afinamento do conceito de "Estado" que desembocará no uso moderno. Todavia, justamente Ercole distingue entre os dois aspectos, aquele subjetivo e aquele objetivo, em que a palavra é agora usada: subjetivo no sentido de poder, de autoridade ("il popolo montò in molto stato e signoria" Dino Compagni); objetivo no sentido de domínio territorial ou de povo sujeitado (como nas locuções "O Estado da Igreja", "o Estado de **terrafirme** dos Venezianos", etc.)

---

<sup>10</sup> F. ERCOLE, "Lo Stato nel pensiero del Machiavelli", in *La Política del Machiavelli*, Roma, 1926; confira também o estudo de CONDORELLI, *Per la storia del nome "Stato"*, in "Archivio giuridico", 1923.

Ora não resta dúvida que em Maquiavel a palavra "Estado" venha usada em quase todos esses vários significados; e algumas vezes até mesmo em um único contexto encontramos os dois aspectos, aquele subjetivo e aquele objetivo, da própria palavra: "La parte de' popolani e de' Guelfi riassume lo stato (completamente objeto) e quella della plebe lo perdé, del quale era stata principe dal 1378 allo '81... Ne fu questo stato meno ingiurioso verso i cittadini..." (*Istorie Fiorentine*, III, cap. 21 e 22). É certo que partindo de uma definição do Estado plenamente articulada em todos os seus elementos, e tal que satisfaça as exigências seja da ciência política, seja do jurista ou do filósofo dos dias de hoje, devemos concluir<sup>52</sup> que Maquiavel é ainda distante do uso moderno da palavra "Estado". Mas é também verdade que foi justamente através de Maquiavel e da sua influência, devida à extraordinária difusão da sua obra na Europa, que tal palavra é pouco a pouco consagrada no uso das línguas modernas. Como notou recentemente um perspicaz filólogo<sup>11</sup>, é preciso distinguir o uso que Maquiavel faz da palavra "Estado" em seu breve e conciso tratado político, *O Príncipe*, daquele que faz em suas obras de caráter mais erudito e humanista, como *Os Discursos* e *as Histórias*.

Em *O Príncipe*, a palavra "Estado" parece chegar muito próxima do pleno, maduro significado moderno; enquanto nas outras obras tem um significado mais arcaico, de "grau", de "condição" (política-econômica-social) que é aquele mais visto no italiano antigo, e que Maquiavel pode ter derivado da linguagem histórica ou de costumes familiares. Não se pode concordar com Chiappelli que desde a primeira frase de *O Príncipe* o termo "Estado" possui inequivocavelmente o significado político-nacional-territorial (subjetivo+objetivo, fundidos, portanto) da estreita técnica moderna: "Todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm império sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados". Notemos como a palavra "republica" é utilizada para designar uma subespécie do "gênero" Estado: distinção importante e que suscitará um grande eco na doutrina política seguinte. É fato que nesta passagem se fixa definitivamente o uso de uma palavra nova para designar uma realidade nova, a realidade do Estado moderno nas suas formas típicas de Estado popular ("república") e de monarquia absoluta ("principado"). Poder-se-ia multiplicar os exemplos retirados de *O Príncipe* para ilustrar a força impregnante desta nova ideia, como por exemplo lá onde Maquiavel recorda que "dizendo-me o cardeal de Ruen que os italianos não entendiam de guerra, eu respondi dizendo que os franceses não entendiam do estado" (cap. III); ou lá onde fala dos "Estados" que cresceram cedo demais, a quem faltam as "barbas", ou seja raízes, e cuja vida é portanto precária e de pouca duração; ou lá ainda onde lamenta a Itália "dividida em mais estados" etc. Recordamos, enfim, que justamente a Maquiavel remonta a noção da nova ciência do Estado, ou mais exatamente daquela "arte" de que, numa famosa carta a Vettori, ele se vangloriava de ter "estado estudando por quinze anos" no serviço diuturno à Senhoraia.

É portanto legítimo concluir que não é toa que se atribui a Maquiavel o mérito de ter introduzido em primeiro lugar o nome de "Estado", em seu significado moderno, no vocabulário político do mundo civil. O seu acolhimento

---

<sup>11</sup> F. CHIAPPELLI. *Stidi sul linguaggio del Machiavelli*, Firenze 1952.

com este preciso significado na língua italiana não é mais duvidoso depois dele; mais lenta, e não sem resistência, é a sua difusão nas outras línguas europeias. Aqui o nome "Estado" se encontra a competir com outras expressões, derivadas da linguagem anterior e transpostas do latim ao ver/54náculo: assim Bodin, um autor francês que tem uma importância capital no desenvolvimento da teoria moderna do Estado, ainda intitula sua obra *De la République* (1576) e define o estado sob este nome; apesar de qualquer interessante indicação em contrário, a palavra *état*, conserva nele o significado tradicional de condição, ordenamento ("estat d'une république", "l'etat de la France")<sup>12</sup>. Igualmente, os escritores ingleses deste período se valem, para designar o Estado (e de Estado no sentido moderno se pode certamente falar na Inglaterra daquele tempo), da palavra *commonwealth*, expressão que etimologicamente reproduz exatamente o latim *respublica*. Somente em Hobbes (*Leviatã*, 1651, Introdução) encontramos expressa a comparação *ciuitas=commonwealth=State*; depois dele com Pufendorf, e como tradutor de Pufendorf, Barbeyraz, as palavras *status=État* entram definitivamente na linguagem política corrente<sup>13</sup>, enquanto de sua parte, Montesquieu (*Espirit des Loïs*, 1748, livro II) consagrava com sua grande autoridade o uso, já indicado por Maquiavel, da palavra "república" para designar uma forma particular de estado, o "Estado popular", em antítese à monarquia ou ao principado.

Significativo é o fato que, na Inglaterra, o nome/55 de república ou *commonwealth* tinha sido aquele adotado oficialmente depois da queda da monarquia (1649), porque, depois da Restauração, a própria palavra caíra em descrédito; não tanto, porém, a ponto de impedir Locke (2º Tratado sobre o governo civil, 1690, §133) de continuar a usá-la, por não saber encontrar para ela – como ele diz expressamente – uma melhor expressão para designar a noção de *ciuitas*, ou seja de uma "comunidade independente" do Estado. Em época muito próxima a nós essa foi adotada, como se sabe, para designar aquilo que era o Império Britânico e é hoje uma livre confederação de povos, a "British Commonwealth of Nations"<sup>14</sup>. Além disso, nos países anglo-saxões a palavra "Estado" nunca foi acolhida tão favoravelmente como o foi no continente europeu. As razões disto são complexas, e examiná-las comportaria um exame do desenvolvimento variado do conceito (jurídico) da personalidade do Estado nos diversos países ocidentais, exame que não cabe nesse momento. É suficiente aqui recordar como, para indicar o Estado, os ingleses preferem muitas vezes recorrer a perífrases ou a circunlóquios, como quando comparam (e tal comparação foi objeto de legislação especial) o "serviço da Coroa" ou "de sua Majestade" com o

---

<sup>12</sup> Sobre este tema verificar o escrito de M. ISNARDI, *Appunti per la storia di État, République. Stato*, in "Rivista Storica Italiana", vol LXXIV. fascículo 2, 1962

<sup>13</sup> Se interessar, a nota de R. DERATHÉ, "État, souveraineté, gouvernement", em apêndice a *J.J. Rousseau et la science politique de sons temps*. Paris, 1950. Antes ainda que Hobbes, Pufendorf e Barbeyrac consagrarem se uso na própria teoria política, a palavra *Stato=État* já tinha sido, no entanto, adotada definitivamente na linguagem das relações internacionais.

<sup>14</sup> Tal denominação é sugerida em 1919 pelo general sul africano Smuts, e adotada oficialmente no Estatuto de Westminster de 1931.

"serviço do Estado", referindo ao "governo" ou aos funcionários singularmente muitas atribuições e muitas atividades que nós normalmente associamos/56 ao Estado. Tanto mais incerto parece ser o uso da palavra Estado do outro lado do Atlântico, onde são chamados com tal nome os cinquenta Estados que compõem a Federação norte-americana, enquanto aquele que seria para nós o Estado "verdadeiro", ou seja, o Estado Federal, é designado com o nome de "Federal Government". Todavia, que não lhes reste dúvida que, mesmo na língua inglesa, o nome "Estado", introduzido originalmente no tempo da primeira Elisabeth, por influência direta italiana, tenha hoje pleno direito de cidadania.

Resta, para a conclusão de todo este discurso, responder à questão que nos colocamos a princípio: se é equívoco o uso do nome "Estado" em locuções correntes como "a concessão" ou "a doutrina do Estado" na Antiguidade e na Idade Média, isto é, em épocas que tal nome era de todo ignorado. Digamos prontamente que, se a introdução da palavra moderna induzisse a negligenciar as diferenças substanciais que intercedem entre as estruturas políticas daquela idade e da nossa, o falar em "Estado" a propósito da *polis* grega, da *res romana* ou da *communitas perfecta* medieval, seria sem dúvida condenável como abuso linguístico. Mas tal abuso desaparece, ou pelo menos é grandemente atenuado, quando o nome "Estado" é tomado como uma indicação abreviada (viria quase a dizer taquigráfica) daquilo que lhes é comum nas várias experiências e nos conceitos em que tais experiências se refletem. Isto não elimina a necessidade de examinar diferenças e elementos comuns: diferenças e elementos comuns que aparecerão com diversas evidências de acordo com os vários pontos de vista de onde se pode olhar o problema do Estado./57

É particularmente sobre um plano jurídico que, a nosso parecer, a noção do Estado se enriquecerá cada vez mais com o passar dos séculos, e elementos novos, como o conceito de soberania ou aquele da personalidade do Estado, assinalarão uma nítida ruptura entre o Estado moderno e a experiência política anterior. Aos dois polos extremos, aquela da pura consideração factual, e aquela da justificação filosófica, o problema do Estado permanece, todavia, singularmente imutável. Imutável (e em verdade, se a palavra não soasse um pouco grandiosa, gostaríamos de dizer "eterna") permanece o problema da obrigação política, sobre o qual, como se diz, se concentra aquele da autoridade e portanto toda filosofia política digna deste nome. Imutável permanece além disso, ao polo oposto, o problema da força, assim como resulta da constatação empírica da existência de relações de comando e obediência entre os homens, ou, para usar as palavras de Weber, da "possibilidade de fazer valer" uma particular vontade "mesmo contra uma eventual resistência".

Parece, a quem escreve, que seja esta a melhor, a necessária introdução à leitura de Maquiavel, isto é, do autor que do realismo político, da consideração do Estado em termos de pura força, foi o sumo teórico. Aquilo que é novo em Maquiavel é a experiência de um novo tipo de organização estatal, de uma realidade com a qual ele presta contas (e quais contas!) e de quem ele é intérprete supremamente agudo; não o problema central, baseado no reconhecimento que numa determinada situação a força pode ser e é a *ultima ratio*, que é o problema sobre o qual já haviam se inclinado, com ânimos tão/58 diferentes, Trasímaco e Agostinho. Aquilo que é novo, é justamente aquilo que

Maquiavel chama de "principado novo", o Estado novo (no qual, para usar suas próprias palavras, "consistem as dificuldades"); não o método da "verdade efetiva", que, porém, nenhum outro antes dele havia formulado com tanto rigor e com tanta clareza: visto que a "verdade efetiva" não é outra coisa senão o plano sobre o qual se coloca, e não se pode não colocar sem diminuição de seu propósito, uma consideração rigorosamente realística e empírica do Estado.

O "principado novo", não é, sem dúvida, o Estado moderno. Não é nem mesmo o único tipo de Estado de que se ocupa Maquiavel. Mas é, dentre as várias formas de principado, aquela que mostra mais vividamente e com maior destaque qual é o problema central da política para Maquiavel, o problema da força: da força que, mais que condição para a existência, é para Maquiavel a essência própria e verdadeira do Estado. Ao principado novo é consagrado quase por inteiro o tratadinho que, embora sua brevidade ou talvez precisamente por isso, deu a maior contribuição para a póstuma fama do Secretário florentino.

Que Maquiavel tenha colocado em posição central de sua visão política a noção de força parece realmente difícil contestar<sup>15</sup>. Claríssima, na verdade, /60 a distinção nele entre "força" e "poder": "a quem adquire império e não forças conjuntamente, convém a ruína". Exatamente por isto, antes que poder, o Estado é força, isto é, defesa e ataque externamente, obediência e disciplina internamente: porque é a força que decide sobre a vida e a sobrevivência do Estado. O homem político que venha a negligenciar este fato, "peca" contra o Estado, como pecaram na Itália aqueles príncipes apáticos que permitiram ao estrangeiro conquistar a pátria deles "com gesso": releiam o capítulo 12 de *O Príncipe* e o encerramento, estupendo, da *Arte da Guerra*! Poder-se-iam multiplicar as citações e os exemplos: citaremos uma passagem que vale por todas, que retoma e desenvolve este conceito fundamental, conceito que já há dez anos antes da primeira composição do *Príncipe*, quando Maquiavel estava a serviço da República, ele havia inserido em um breve memorial que intencionava persuadir os relutantes florentinos a cumprirem seu dever cívico e a pagarem as taxas. Quase palavra por palavra, quando no verão de 1513 Maquiavel se dedicava à composição do *Príncipe*, este conceito lhe tornava sob a pena: "um príncipe deve possuir dois medos; um dentro, por conta dos súditos; outro de fora por conta dos potentados externos. Desta se defende com as boas armas e com os bons amigos, e sempre, havendo boas armas, haverá bons amigos; e sempre se manterão firmes as coisas de dentro, quando estiverem firmes as coisas de fora...". Em um mundo dominado da férrea lei da força, e portanto constantemente ameaçado pela anarquia, o Estado representa o único meio de coesão, de ordem e de segurança.

Mas Maquiavel sabe muitíssimo bem que a força que /61 mantém ligado e assegura o Estado não é uma força puramente material. A "experiência das coisas modernas" e a "contínua lição das antigas" o ensinaram a conhecer inumeráveis tipos de Estados em que "segurança" e "potência" são assegurados não somente por "boas armas", mas por "boas ordens" e por "sucessões virtuosas". Nem todos os novos principados são "todos novos": "naqueles hereditários e habituados ao sangue de seus príncipes", além da força das lealdades tradicionais, "infinitas

---

<sup>15</sup> Ver, para uma orientação geral, o livro de A. Norsa, *Il principio della forza nel pensiero de Maquiavel*, Milão, 1936.

constituições boas" podem ser (como na monarquia da França) "causa da segurança do rei e do reino". Nas repúblicas, onde nessas "seja valioso o nome da liberdade", será esta a causa de maior importância da "vida maior" delas, e portanto de sua força indomável, como se faz ver pelo exemplo de Esparta, de Roma e das "ásperas" mas "libertíssimas" cidades da Suíça. Somente no principado novo a posse de força material e o seu exercício por parte de um homem sobre os outros homens aparece como elemento decisivo na vida do Estado: "os Estados que se formam subitamente, como todas as outras coisas da natureza que nascem e crescem cedo, não podem possuir as barbas nem as próprias correspondências: de modo que a primeira adversidade os apaga". Mas mesmo neste caso, a força material não é senão um instrumento, de que o príncipe fará uso mais ou menos adequado segundo a sua "virtude". Apesar da metáfora naturalística, o Estado não é para Maquiavel uma "realidade" de mesma ordem que a realidade da natureza. É uma criação do homem, uma "obra de arte", segundo a clássica definição de Burckhardt: criação limitada e condicionada,<sup>62</sup> no entanto, dos mesmos elementos com os quais e sobre os quais o homem opera, com a "virtude" do príncipe, por célebre que seja, é condicionada do favor e da adversidade da misteriosa "fortuna".

Certamente o "principado novo" não é, sem dúvida, o Estado moderno. É, antes, um produto típico da Itália em que viveu, operou e meditou Maquiavel. Na ênfase dada muito exclusivamente à virtude criadora e diretora do príncipe é intrínseca a fraqueza do pensamento de Maquiavel, como é a fraqueza das estruturas políticas de seu tempo, destinadas a desmoronar no primeiro confronto com Estados muito mais sólidos em suas tradições e em seus fundamentos. Mas, como demonstrou com grande agudeza o finado Chabod em um livro que permanece ainda fundamental para os nossos estudos<sup>16</sup>, "criando o *Príncipe* por uma intenção passional e imediata, Maquiavel não podia suspeitar de entregar de tal modo à Europa o código de sua história de dois séculos". Os Estados que dominaram a história da Europa nos séculos a ele sucessivos não são criações exclusivas de um homem, mas um lento produto de uma evolução histórica; possuem "barbas e correspondências" no passado que permitem a eles resistir, como sólidos carvalhos, a novas tempestades imprevistas. Mas os príncipes que os regem são todos, em seu modo, de maneira maior ou menor, "príncipes novos" (do mesmo modo em que Maquiavel decretava a Fernando de Aragão o título de príncipe novo): mestres em manipular a força<sup>63</sup> "dentro" e "fora", em introduzir "novas ordens e modos", "para fundar seu Estado e sua segurança"; mestres sobretudo em manejar, mesmo se infamando, aquela nova "arte política" de que Maquiavel tinha sonhado em se fazer perceptor de um príncipe italiano para defender e libertar a Itália do histórico domínio bárbaro dos invasores.

Arte política, como dissemos, e não ciência política: não só porque de arte e não de ciência fala Maquiavel, e não é possível reduzir seu pensamento a um "sistema" sem arbitrarias forçaturas; mas exatamente porque no constante oscilar entre a análise de um fato e a formulação de uma "regra geral", isto é, entre um discurso de tipo descritivo e um outro tipo prescritivo, consiste, pensando bem, a

---

<sup>16</sup> F. CHABOD, *Del "Principe" de Nicolo Machiavelli*, Milão, 1926.

razão daquela aparente ambiguidade no ensinamento de Maquiavel que deu abertura a tantas polêmicas, o motivo último do "escândalo" por ele causado; escândalo que, em boa paz de certa crítica local, não cessou ainda nem poderá cessar nunca. A acusação de "imoralismo" que ressoa contra Maquiavel através dos séculos não é uma acusação de se tomar de modo leviano. É fato que ele não hesita em recomendar ao homem de Estado de "aprender a não ser bom", de "não se ocupar do nome do miserável" nem da "infâmia de cruel", de fazer pouco caso da "fé"; ou brevemente: de "saber entrar no mal, necessário". Certamente se pode e se deve, com Meinecke<sup>17</sup>, por a ênfase sobre a palavra-chave, "necessidade", observando/64 que todo o ensinamento de Maquiavel, inclusa a sua noção de "virtude", a ela está condicionado. Ou ainda, se poderá evidenciar com Croce que Maquiavel aparece "como dividido de ânimo e mente acerca da política... que lhe parece ora triste necessidade de embrutecer as mãos para lidar com gente bruta, ora arte sublime de fundar e sustentar aquela grande instituição que é o Estado"<sup>18</sup>: observação profunda e justíssima, porque o mais atento leitor de Maquiavel não saberia dizer se ele condena no íntimo do coração aqueles "modos cruelíssimos, e inimigos de todo viver, não somente cristão, mais humano" que o homem de Estado deve saber praticar, ou ainda se ele acredita, ao invés, quase anunciar uma nova ética, colocando o bem do Estado como um fim supremo: "Façam-nos, portanto, um príncipe para vencer e manter o estado: os meios serão sempre julgados honoráveis e louvados por todos". A ambiguidade é, portanto, inegável; mas é uma ambiguidade que, se olharmos bem, contida toda no plano valorativo, ligada intimamente ao caráter prevalentemente prescritivo do discurso de Maquiavel, divididos entre ânimo e mente seremos também nós, portanto; se não soubermos estabelecer exatamente a natureza de seus preceitos nem medir sua importância.

No entanto, é de se notar como, sobre o plano descritivo, Maquiavel não deixa dúvida de qualquer tipo. A realidade política é aquela que é, e é tomada e estudada como tal. Vigente aqui a regra, o método, da "verdade efetiva", que Maquiavel formula de maneira escultural e definitiva naquele capítulo 15 do *Príncipe* que, traduzido em linguagem moderna, soaria consciente afirmação daquela "não valoração" da ciência política de que se falou, enquanto exprime o deliberado propósito de avizinhar o problema do Estado como problema exclusivamente factual, com um questionamento do "como se vive", não do "como se deveria viver": da força, não do poder nem da autoridade. Particularmente eloquente nos parece, neste sentido, o louvor que ao ensinamento de Maquiavel veio a tributar Bacon, o pai do empirismo moderno: "Nós temos um grande débito com Maquiavel e com todos aqueles que escreveram aquilo que os homens fazem e aquilo que não deveriam fazer. Visto que não é possível unir a astúcia da serpente à inocência da pomba, a menos que os homens não conheçam com perfeição todas as características da serpente, a sua baixeza e o seu alongar-se sobre o ventre, a sua volatilidade e a sua

---

<sup>17</sup> F. MEINECKE, *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Florença, 1942-1944, vol. I, cap. 1º

<sup>18</sup> B. CROCE, *Elementi di politica*, II, i: "Machiavelli e Vico. La politica e l'etica", agora no volume *Etica e Politica*, 4ª edição, Bari, 1956.

lubricidade, a sua inveja e sua mordida"<sup>19</sup>. Aqui as dúvidas poderão no máximo referir-se à exatidão da descrição de Bacon ou de Maquiavel: porque deveria o mundo político ser somente comparado a um fosso de serpentes? Não se quererá negar que a visão que Maquiavel tem da "verdade efetiva" possui uma marca fortemente pessimista. Parece renascer nele – neste homem do Renascimento! – a antiga concepção da perversidade fundamental da natureza humana que servira de motor a Agostinho e Lutero: só que o pessimismo de Maquiavel tem um funda/mento todo psicológico, e é claramente inspirado da tristeza dos lugares dos tempos, "maculados de toda razão bruta". Os homens vistos por Maquiavel são maus e "tristes", possuídos de um desejo inextinguível de dominação ("É algo verdadeiramente natural e ordenado o desejo de adquirir..."); é necessário, para governar, "pressupor réus todos os homens, e que andarão sempre a usar a malignidade de suas almas, todas as vezes que encontrarem uma ocasião". Uma constatação tão desconsolante, mais que objeto de escândalo deveria, no máximo, ser desmentida: de onde o próprio Maquiavel poderia oferecer qualquer argumento para refutá-la, como lá onde fala da virtude dos Romanos ou daquela dos "homens das montanhas" ainda não tocados por uma civilidade corrompida, onde "mais facilidade encontraria quem quisesse, nos tempos atuais, fazer uma república".

Resta que a interpretação da "verdade efetiva" é a premissa daqueles verdadeiros invejosos que Maquiavel teoriza sob forma de preceitos, e não existe nenhuma necessidade de exumar a "autonomia da política" ou a noção de uma política que seria "para além do bem e do mal", ou outras fantasias similares de proveniência idealística, para entender que aqueles preceitos serão eles mesmos determinados e condicionados por aquela particular "lição" dos fatos que é própria de Maquiavel. No máximo aqueles preceitos não são absolutamente "imperativos", eventualmente são, como observou Cassier<sup>20</sup>, "imperativos hipotéticos",/67 "normas técnicas", destinadas a indicar como se comportar numa determinada situação tendo em vista determinado fim. Só em pouquíssimos casos (mas são casos que contam) o fim particular que tais normas contemplam – a segurança do Estado, a salvação da pátria – é posto claramente como o fim supremo, com um bem em sentido absoluto, a ponto de transformar o imperativo hipotético: "se quer salvar o Estado deve agir assim", no imperativo categórico: "salvar o Estado é o supremo dever".

Arte, portanto, muito mais que ciência do Estado, aquela de Maquiavel. Mas pelo próprio fato de que os preceitos daquela arte se fundam e se devem fundar sobre a consciência da verdade efetiva, e pelo fato de que ainda que cada uma de suas prescrições se pode sempre e sem dificuldade traduzir numa descrição (do mesmo modo que o dizer: "se quer estar bem, modere o uso do tabaco" se pode traduzir com o dizer: "o abuso do tabaco é prejudicial à saúde"), a arte do Estado de que se orgulhava Maquiavel era certamente, ao seu modo, uma ciência, e ao seu nome pode-se muito bem retomar os teóricos modernos de uma ciência política inspirada rigorosamente no método da verdade efetiva. Ciência política

---

<sup>19</sup> BACON, *Advancement of Learning*, ed. de 1629, II, xxi,§9.

<sup>20</sup> E. CASSIER, *Il Mito dello Stato*, Milão, 1950, cap 12, pag. 299-230

que, notemos de passagem, normalmente evita formular suas conclusões da mesma maneira normativa que fazia Maquiavel. Quiçá, se o fizessem, se a nova normativa política não pareceria ainda mais escandalosa e diabólica do que aquela do senhor Nicolau?

N. MACHIAVELLI, *Parole da dirle sopra la provisione dal denaio* (1503); *Il Principe*, Dedicatória e cap. 1-3, 5-7, 10, 12, 15-19, 21;  
*Discorsi*, I, cap. 3, 11, 26; II Prefácio e cap. 19; III cap. 41; *Istorie Fiorentine*, II, 34.

Ao mesmo tipo de "arte" ou de normativa política que examinamos em Maquiavel, pertence uma doutrina que, no século a ele imediatamente seguinte, mais contribuiu para difundir, sob um nome pernicioso, seus ensinamentos: aquela doutrina da "razão de Estado" que inspirou, no final do Século XVI e no começo do Século XVII, tantas obras que jazem hoje empoeiradas e esquecidas nas estantes de nossas bibliotecas, ainda que notáveis estudiosos como Croce, Meinecke, e muitos outros os tenham desempoeirado pra tentar demonstrar sua contribuição positiva no pensamento político da idade moderna<sup>21</sup>. Digamos ainda que, num certo sentido, o favor encontrado exatamente junto a nós na Itália pela doutrina da "razão de Estado" lança luz sobre um dos períodos mais tristes da nossa história. Enquanto em outras partes da Europa a doutrina moderna do Estado vem tomando corpo com/70 o aprofundamento do problema do poder ( e nasce justamente nessa época, ou ao menos é formulada com clareza pela primeira vez, aquela teoria que constituirá o eixo da construção jurídica do Estado moderno, a teoria da soberania) e com uma nova impostação do problema da autoridade (e assistamos a uma vasta floração de teorias, muitas vezes abertamente contrastantes, acerca da legitimação do poder e do fundamento da obediência), aqui na Itália, se joga com intermináveis disquisições, se seria mais ou menos possível governar os Estados "segundo a consciência", se seria lícito, e até que ponto, ao homem de Estado violar as normas do justo no interesse do Estado, se seria útil teorizar uma ciência ou "razão de Estado" como ciência do "operar conforme a essência ou forma daquele Estado que o homem se propôs conservar ou construir" (segundo a definição de Zuccolo, tão elogiada por Croce).

Não que tais discussões sejam desprovidas de valor e significado. Através dessas se revela sem dúvida o distúrbio de uma renovada sensibilidade moral frente às "máximas arbitrárias" de Maquiavel. Ao seu modo a doutrina da razão de Estado, com a sua distinção entre as exigências de fato de uma determinada situação e o juízo moral que dessa situação e de suas exigências se pode e se deve portar, implica um reconhecimento daqueles diversos ângulos visuais que já sinalizamos e nos quais definimos a razão da diversa configuração que a realidade política assume, dos diversos aspectos sob os quais o Estado se apresenta ao passo que tentamos conhecer o mecanismo ou avaliar/71 sua ação. Daqui aquele velado caráter de hipocrisia nos atinge na leitura dos "pedantescos e desprezados e infames tratadistas italianos da razão de Estado" (são palavras de Croce!), quase como se quisessem desculpá-la, aquela arte política de que se proclamam mestres, e justificar com as devidas cautelas aquelas máximas que acerca dessa havia ousado formular o grande contemporâneo deles ("tratante sim, mais profundo": dessa vez o juízo é de don Ferrante manzoniano!); que outra

---

<sup>21</sup> B. CROCE, *Storia dell'età barocca in Italia*, Bari, 1926, I, §2, Teoria della morale e della politica. A "razão de Estado"; F. MEINECKE, *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*.

coisa é a hipocrisia - segundo famosa definição - senão a homenagem que o vício presta à virtude? Aqui também não existe qualquer necessidade de recorrer à pretendida descoberta de uma "política pura", que seria até mesmo "uma categoria do Espírito", para se entender que coisa dizem ou de que coisa se valem os teóricos da razão de Estado.

Aquilo que dizem - se se traduzem suas "prescrições" em "descrições" - é aquilo que já havia dito, por sua vez, Maquiavel: que a política é um mundo dominado pela força, e que portanto é preciso prestar contas a esta se se deseja fundar, conservar e fazer prosperar um Estado. Aquilo que valem - ao compará-los aos escritores a eles contemporâneos de outras nações da Europa, nações que produzem mesmo naquele espaço de tempo teóricos políticos do calibre de um Bodin, de um Hooker, de um Grotius - é, deve-se até reconhecer, muito pouco. Fraco o pensamento deles, como é fraca sua fibra moral, que os consente de contentar-se com o papel de conselheiros dos príncipes, de aceitar uma realidade que é moralmente pouco melhor, antes, sobre certos aspectos mais "triste" ainda que aquela que, voltado o olhar/72 a seu tempo, se propusera a tornar notável Maquiavel. Mestres do realismo político também, se se deseja, mas não no sentido severo e até generoso em que o havia sido Maquiavel, com o olhar fixado na libertação da Itália dos bárbaros, mas de maneira estreita e insípida, como é estreito o horizonte da política italiana nesta época, e insípida a consciência de um povo que se oloca cansado na estabilidade formal do principado e a quem são estranhos os orgulhosos desacordos, as ferozes querelas que agitam os outros povos da Europa neste início da idade moderna. Dizer - como disse Zuccolo - que a razão de Estado "não diz menos respeito ao bruto que ao honesto, nem mesmo vai mais atrás do justo que do injusto", pode querer dizer que a realidade política deve ser considerada na sua existência factual, no jogo das forças que a determinam; mas pode também querer dizer que são totalmente indiferentes o modo em que tais forças se polarizam, a forma que o Estado assume, os princípios que esse invoca. O erro dos teóricos da razão de Estado não é de ter concentrado a atenção sobre o plano puramente descritivo; e de terem parado nisto, como se nisto consistisse o segredo último do Estado, de ter aceitado como definitiva a realidade política do momento, sem se dar conta da sua rapidíssima evolução, do emergir não somente de forças, mas de formas novas, que farão do "principado novo" do tipo italiano - como por outro lado Maquiavel já havia visto com extrema clareza - um ingrediente sim, mas não o único e exclusivo, do Estado moderno.

Resta, daquela literatura vasta, se não uma contribuição positiva à moderna teoria do Estado, pelo/73 menos um testemunho eloquente do profundo choque causado pelo ensinamento de Maquiavel ao pensamento europeu. "A doutrina de Maquiavel" - escreveu Meinecke - "foi como um punhal encravado no organismo político dos povos ocidentais, que os fez se horrorizar e se indignar". O princípio da força que Maquiavel havia desnudado, sobretudo os preceitos que pelo uso, pela "manipulação" dessa Maquiavel havia elencado com linear e verdadeiro impiedoso rigor, desafiavam muito abertamente as visões tradicionais, próprias não apenas da consciência cristã mas também da cultura humanista, porque não fazia questão de se esforçar para dar-lhes razão, de enuclear o elemento de verdade nesses contidos. Tal esforço foi justamente aquele dos teóricos da "razão

de Estado", os quais acabavam por tornar aceitável, sob este nome, muitos dos invejosos verdadeiros inferidos de Maquiavel, mostrando que a política tem suas leis, muitas vezes contrastantes com aquelas da moral, leis que devem ser conhecidas e mantidas presentes pelo homem de Estado. A força é aqui considerada, como não é duvidoso para nós que a considerasse na maioria dos casos Maquiavel, como um instrumento, não como um fim. O Estado é força, mas esta força está nas mãos dos homens, que podem fazer bom ou mau uso, "segundo a necessidade".

Mas existe um outro aspecto do ensinamento de Maquiavel que acenamos somente de passagem, dizendo que para ele o bem do Estado pareça algumas vezes ser colocado como bem supremo, e os "imperativos hipotéticos" da normativa política parecem às vezes/74 transformar-se em "imperativos categóricos". A força cessa aqui de ser simplesmente um instrumento para se tornar um fim. O Estado, suprema incarnação da força, é por isso mesmo expressão de absoluta liberdade. Esse cria a si mesmo sua lei, persegue seus fins e não é colocado sob o juízo corrente da moralidade. De tal entificação e glorificação da força foram certamente longe os temerosos teóricos da razão de Estado, e acreditamos, foi imune também o inescrupuloso Maquiavel. Mas outros quiseram ver nele o escultor do "vulto demoníaco do poder" e o fundador de uma concessão "realista" do Estado que seria, segundo Ritter (justamente o autor ao qual aludimos) aquela prevalente no continente europeu em contraposição com aquela "legalista" e "moralista" que por sua vez prevaleceu, por outras razões e influências diversas, na Inglaterra e em geral nos países anglo-saxões. Tal concepção do Estado-força (*Machtstaat*) teria sido plenamente desenvolvida na Alemanha pelos historiadores, pelos filósofos e pelos políticos alemães do Século XIX - "de Fichte e Hegel e através de Ranke e a sua escola, até Heinrich von Treitschke". Justamente na Alemanha aconteceria esta "qualquer coisa de novo e de formidável": o maquiavelismo cessava de ser uma arte, uma normativa política, para assumir o vulto de uma ética nova; a razão de Estado findava de viver uma vida pequena e precária na penumbra dos Gabinetes para sair ao aberto, saudada como "a alma do Estado"./75

Tratava-se, na realidade de algo bem mais sério e mais grave daquilo que Mainecke chamou, um pouco eufemisticamente, "a legitimação de um bastardo". Tratava-se de uma verdadeira e própria, completa inversão de posições. Trasímaco, Agostinho, e o próprio Maquiavel, todos aqueles que na realidade política haviam identificado um problema de força, não haviam nunca sonhado em confundir a força com a justiça, a efetividade com legitimidade, o ser com o dever ser: justamente a Maquiavel devemos, na verdade, o reconhecimento cru de quanto seria longe o "como se vive" do "como se deveria viver", a "via do bem" daquela do mal; e quem sabe não nos reste, depois de tudo, qualquer elemento de verdade na interpretação que desde a publicação do *Príncipe*, e chegando até Rousseau, a Alfieri, a Foscolo, quis ver na pequena obra de Maquiavel uma "admoestação", quase como se a tivesse escrita numa chave, ao modo daquele pregador de seu gosto descrito numa carta jocosa a Guicciardini, que ele queria que ensinasse "a verdadeira maneira de chegar ao Paraíso: aprender o caminho do inferno para escapar-lhe".

Mas eis que agora, justamente aquele mal no qual o homem de Estado deve "saber adentrar, se necessário", se torna ele mesmo a via do Paraíso. Maquiavel, diz Hegel em um escrito juvenil, falava a verdade, e seriamente. O seu "príncipe" encarnava um imperativo supremo: fazer da Itália um Estado. Absurdo julgar suas ações com a medida da moral privada. "O maior, antes o único, delito contra o Estado é a anarquia...O Estado não possui dever mais alto que aquele de manter e destruir quem ousa atentar contra a sua existência". Não é diverso o tributo de Treitschke, o mais completo teórico do *Machtstaat*: "a glória de Maquiavel permanecerá para sempre aquela de ter dado ao Estado o seu verdadeiro fundamento... mostrando que o Estado é força...Esta é a verdade, e quem não tem coragem de enfrentá-la não deveria ocupar-se de política". Como Hegel, também Treitschke proclama que "para o Estado a suprema lei deve ser de afirmar a si mesmo e a sua potência". Aqui me parece que não seja mais a questão da "verdade efetiva" e de frias constatações científicas. A glorificação da força responde a uma pergunta diversa daquela que a ciência política se faz quando questiona "o que é o Estado". Ela responde, à sua maneira, à demanda de um princípio de autoridade, legitimando o Estado como "a realidade da ideia ética", a "realização concreta da liberdade", "o ingresso de Deus no mundo". Com este Deus cruel e sedento por sangue nos reservamos de acertar as contas mais adiante. Pelo momento, contentemo-nos em notar que a doutrina do *Machtstaat* floresce da pesquisa a que nos propusemos. Ela não nos oferece uma "física" mas uma "metafísica" do Estado. Limpemos antes sem remorso seu terreno se queremos retomar o nosso caminho./77

G. BOTTERO, *Della ragion di Stato*, 1589, Introdução, (edição de L. FIRPO, Turim, 1948)

L. ZUCCOLO, *Della ragion di Stato*, 1621 (ed. De B. CROCE e S. CARMELLA *Politici e moralisti del Seicento*, Bari, 1930)

G.G.F. Hegel, *Die Verfassung Deutschlands* (La Costituzione della Germania), 1802 paragrafo. 9; *Filosofia del diritto*, 1820, paragrafo 257,258

E. von TREITSCHKE, *La Politica*, 1897, (Bari, 1918) vol. I paragrafo 3

Sobre os precedentes medievais da doutrina da Razão de Estado, ver o ótimo estudo de G. POST, "Ratio Publicae Utilitatis. Ratio Status and Reason of State", publicado primeiramente em alemão na coleção *Die Welt als Geschichte*, 1961, e agora no volume *Studies in Medieval Legal Thoughts*, 1964 (cap. 5)

**LUTA DE CLASSES E ELITES DE GOVERNO**

Nem totalmente livre de resíduos metafísicos, e certamente toda permeada de elementos valorativos, mas marcada, nas suas conclusões, do mais impertinente realismo político e de uma noção nitidamente pessimista da função da força nas relações humanas, é a concepção marxista do Estado. Por um estranho paradoxo, os "valores", sobre os quais é claramente fundado o juízo que o Marxismo conduz acerca da experiência política, são derivados exatamente daquela interpretação dialética que Marx emprestava de Hegel, aplicando-a àquela realidade social em que já Hegel e com ele toda a filosofia política da idade romântica haviam indicado, contra o individualismo da idade precedente, o substrato concreto do Estado. "Invertida", a dialética hegeliana se torna, como é sabido, para Marx a lei imanente, o próprio ritmo da realidade; e oferece, portanto, a explicação das "contradições", ou seja, dos conflitos inexoráveis através dos quais se afirma o predomínio do homem sobre o homem. O "Estado" não é outra coisa que o resultado da "luta de classes". "A história de cada/80 sociedade que existiu até esse momento é a história da luta de classes". "Em sentido próprio, o poder político é o poder de uma classe organizada para oprimir uma outra". "O poder estatal não passa de um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa". Assim se lê no *Manifesto Comunista* de 1848; mas já em um escritos pouco anteriores, Marx e Engels haviam afirmado que "o Estado, não é senão a forma de organização que os burgueses se dão por necessidade, tanto externa como internamente, afim de garantir sua propriedade e seu interesse...Visto que o Estado é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns".

Até aqui, parece que nos movemos sobre aquele plano de consideração puramente factual das relações de força que é própria, como sabemos, do realismo político em todas as suas múltiplas versões. A "metafísica" - a consideração não de fatos, mas de valores - começa no momento em que, do reconhecimento de um antagonismo de forças, se passa a uma interpretação dialética desse, e à predição de sua "superação" na sociedade futura em que esse se fará menos presente. Tal interpretação e tal predição já estão presentes no *Manifesto*; elas serão retomadas e desenvolvidas nas obras que expõem a doutrina marxista na sua forma mais madura. O Estado, escreve Engels, é um produto histórico, "da sociedade unida a um determinado estágio de evolução"; mas é também ao mesmo tempo a indicação dialética imanente na história, enquanto "é a confissão que esta sociedade se envolveu numa/81 contradição indissolúvel consigo mesma, que se dividiu em antagonismos inconciliáveis que é impotente para eliminar". A resolução de tal contradição está na transformação de todos os meios de produção em propriedade do Estado. Somente com tal conquista e com tal transformação se poderão cancelar os antagonismos de classe - e conseqüentemente será dissolvido o "Estado como Estado". O Estado não será "abolido": desaparecerá com todo seu equipamento de opressão e repressão. Pela primeira vez na história os homens serão patrões de seu destino,

e se efetuará "a passagem da humanidade do reino da necessidade para aquele da liberdade".

Aqui se sai do campo da descrição para entrar naquele da valoração: a diagnose cede lugar a uma terapia, e esta ao anúncio de uma total regeneração. À previsão de que o advento da sociedade sem classes é o resultado inelutável da dialética histórica se sobrepõe o imperativo de realizá-la: "cumprir este ato de redenção do mundo: eis a tarefa social do proletariado moderno". Realmente, o valor de fim atribuído ao alcance da liberdade dá a este imperativo um significado absoluto, categórico. Mas tal não exclui que o reino da liberdade é longínquo, e as relações sociais, atualmente, são determinadas por outras e diversas leis, por outros e diversos imperativos. O reino da necessidade é o reino da força. Por essa razão o Estado como produto da luta de classes, como instrumento de opressão do homem sobre o homem, não é para os Marxistas senão o monopólio do poder. A realidade política, assim como se apresenta aos olhos deles, não é substancialmente diferente de como a havia visto Maquiavel. Significativo, neste sentido, é o retorno da palavra-chave: "necessidade". Mais significativo ainda, para nós italianos, a homenagem feita a Maquiavel por um Marxista italiano, e dentre nossos maiores, por Antonio Gramsci, o qual nas páginas de seus *Cadernos do Cárcere* se refazia àquilo que ele chamava o "mito" do *Príncipe*, que não teria sido outra coisa senão a representação "plástica" e "antropomórfica" dada por Maquiavel ao "processo de formação de uma determinada vontade coletiva, por um determinado fim político". Aquele mito era suscetível, segundo Gramsci, de ser transposto na situação política ordinária, não mais encarnado em um indivíduo particular, mas na ação de homens unidos para alcançar um fim, do supremo fim político, a conquista do poder. Gramsci pensava, escrevendo aquelas páginas, na ação daqueles aos quais ele delegava a tarefa de operar a revolução libertária, de "fundar um novo tipo de Estado": ao proletariado organizado no Partido comunista. Ao "novo príncipe" se aplicariam em seu tempo todos os preceitos estabelecidos por Maquiavel para o dele: o mesmo uso indiferente de meios bons ou maus "segundo a necessidade", a mesma possibilidade de legitimá-los "observando um fim". O conhecimento da "verdade efetiva" seria expressa numa normativa da ação política, capaz por sua vez de ser sublimada numa nova ética, subversora da moralidade tradicional.

Teóricos da força, portanto, os Marxistas: mas não se diga que a eles espera somente no mundo moderno o orgulho ou a censura por reduzir a realidade política a um puro jogo de interesses contrastantes, e o Estado ao simples monopólio da força. Tanto mais "realistas", e sem nem mesmo o desejo de uma catarse liberadora, aparecem aqueles os quais, ao polo oposto da doutrina marxista, teorizam a oposição de interesses e de classes não com o objetivo da revolução, mas de conservação. Aludimos àquela doutrina que, formulada pela primeira vez por dois autores italianos - Mosca e Pareto - encontra hoje grande favor entre os estudiosos das ciências políticas: a doutrina da "classe dirigente", das "elites políticas" ou de "governo". Ela também se apresenta como doutrina adoravelmente "realista", enquanto é movida por uma análise que pretende ser puramente descritiva sobre a relação política e sobre a existência do poder, da constatação que "dentre as tendências e os fatos constantes, que se encontram em todos os organismos políticos, existe um cuja evidência pode ser

facilmente a todos manifesta: em todas as sociedades...existem duas classes de pessoas: aquela dos governantes e a outra dos governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, preenche a todas as funções políticas, monopoliza o poder e goza de todas as vantagens que a ele estão associadas; enquanto a segunda, mais numerosa, é diretamente regulada pela primeira em modo mais ou menos legal, ou melhor, mais ou menos arbitrário e violento, e a essa fornece, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e aqueles que à vitalidade do organismo político são necessários". Assim diz Mosca nos *Elementi di scienza politica* (1896); talvez idêntica a formulação de Pareto no/84 *Trattato di sociologia generale* (1916): "O mínimo que podemos fazer é dividir a sociedade em duas camadas, isto é a camada superior, na qual normalmente estão os governantes, e uma camada inferior, onde estão os governados. Este fato é tão latente que em cada tempo se colocou até mesmo ao observador pouco esperto".

Seria muito fácil observar que, se da constatação a partir da qual se movem Mosca e Pareto fosse tão evidente como dizem, deveríamos nos perguntar em que coisa consiste a novidade das corrupções por eles sustentadas<sup>22</sup>. A novidade não pode se encontrar senão nisto: que se eles, em comparação com outros escritores conservadores ou reacionários do passado (mais acima já recordamos de Maistre), põem como fundamento da relação política a inevitabilidade do domínio do homem sobre o homem, e portanto o princípio da força, tal princípio, todavia, interpretam justo no sentido em que o havia interpretado o Marxismo, no sentido de que a razão de ser de poder político é a oposição, na sociedade, de classes rivais e antagônicas, e que o Estado não é outra coisa senão o monopólio mais ou menos estável e duradouro dos instrumentos do poder por parte de uma determinada classe. "Toda a história da humanidade civil se resume na luta entre/85 a tendência, que têm os instrumentos dominadores, de monopolizar de maneira estável as forças políticas...e a tendência, que também existe, em direção ao deslocamento destas forças e a afirmação de forças novas": assim Mosca; e Pareto: "As aristocracias não duram. Quaisquer que sejam as razões, é incontestável que depois de um certo tempo desaparecem. A história é cemitério de aristocracias...As revoluções seguem porque...se acumulam nos estados superiores elementos decadentes....que refutam o uso da força, enquanto crescem nos estados inferiores os elementos de qualidade superior...que estão dispostos a operá-la". O eco de conceitos marxistas nestas frases de Mosca e Pareto acaba de ser amortecido: a diferença por outro lado é evidente. Visto que da luta, do antagonismo, da "contradição" não há "superação", nem saída, e sempre será opressão e exploração de uma classe sobre a outra.

A "lição dos fatos", pela doutrina elitista, é portanto clara, e é tal que não erroneamente um recente estudioso pôde definir tal doutrina como uma doutrina de "defesa burguesa"<sup>23</sup>, e se poderia até dizer um breviário de conservação da ordem estabelecida: estejam atentas as "classes dirigentes", façam tesouro dos

---

<sup>22</sup> A visão paretiana das "duas nações estrangeiras" encontra, por exemplo, um curioso desencontro no título de um famoso romance do conservador Diraelli (*Sybil, or the two nations*, 1845), inspirada justamente naquele salientar-se da divisão e do contraste entre "ricos" e "pobres" que foi o resultado da revolução industrial na Inglaterra, e que tanto deveria atingir o jovem Marx.

<sup>23</sup> J.H.MEISEL, *The Myth of Ruling Class. Gaetano Mosca and the élite*, Ann Arbor, 1958.

ensinamentos da história, aprendam a arte de fundar o poder sobre o consenso e não sobre a força, como é sempre possível mediante um adequado aparato ideológico (a "fórmula política" de Mosca,<sup>86</sup> as "derivações" de Pareto: que outra coisa são senão a "nobre mentira" de platônica memória?), mas sobretudo mantenham-se sempre vigilantes e prontos a se defender com todos os meios, com a força como com a astúcia, "usando", como já havia dito Maquiavel, "a raposa e o leão"! Mais uma vez, a referência a Maquiavel é extremamente significativa. A imagem das "raposas" e dos "leões" é de Pareto: além disso, a doutrina da força se revela nele com uma crueza muito maior que em Mosca, para quem a visão da realidade política é muito mais complexa, e a noção de Estado ainda é toda permeada pelo sentido de legalidade e justiça. Comum em ambos, no entanto, é a polêmica conta o "humanitarismo", que serviria de véu para a verdade efetiva, e não possuiria outro efeito que o de diminuir a energia das classes superiores desabitando-as "do tratar com homens das classes inferiores e do comandar-lhes diretamente" (Mosca), e "de enfraquecer a obra de resistência dos governantes, deixando livre campo à violência dos governados" (Pareto).

Doutrina de defesa e de conservação social, dissemos: mas até aqui as afirmações mais provocantes dos "novos maquiavélicos"<sup>24</sup> poderiam ainda serem interpretadas como uma simples normativa, como prescrições do tipo: "dado que a realidade política é feita assim, a classe dominante para conservar o poder deve se comportar daquele modo". Mas, na<sup>87</sup> verdade, Mosca e Pareto dizem alguma outra coisa muito diferente. Eles também escorregam mais ou menos deliberadamente do plano descritivo ao plano valorativo, e possuem, bela e pronta, não somente uma teoria, mas uma justificação da força. Esta transição não é em lugar algum mais evidente que no uso ambíguo da palavra *élite*, que permite postular de uma vez, no mesmo traço da caneta, a posição dominante do grupo ou da classe que detêm o poder, e a "legitimidade" de tal detenção: porque a "classe dirigente" é tal, segundo Mosca, por certas "qualidades", por certos "méritos" ("o fato de que [as classes dirigentes] são tais demonstra que numa dada época, e em um dado país, elas possuem os elementos mais aptos para governar"); porque, dirá Pareto, a *élite* é por definição a "classe daqueles que possuem os indícios mais elevados, no ramo de suas atividades". Afirmações como esta, não obstante seu tom factual (Mosca), e não obstante a porta aberta da possível não correspondência entre "elites de mérito" e "elites de fato" (Pareto), revelam um apreço: o discurso não é mais, ou não é somente, sobre aquilo que é, corresponde ou tenta corresponder àquilo que deveria ser; em pobres palavras, os "patrões do vapor" merecem que nós os reverenciemos como nossos "genes tutelares": quais outros genes, além desses, poderemos venerar em um mundo onde a força é a *ultima ratio*? A polêmica de Mosca e de Pareto não se volta somente contra os "sonhos humanitários" em nome da "realidade efetiva": se volta contra o "igualitarismo", a soberania popular, os princípios<sup>88</sup> democráticos, contra toda ideologia política do tempo deles, que esses, em

---

<sup>24</sup> a expressão é de um escritor americano, que trata justamente, e sob este título, de Mosca e de Pareto, e de outros modernos "realistas" em um livro que tem tido um pouco de sucesso (J. BURNHAM, *The Machiavellians: Defenders of freedom.*)

comparação com tantos outros "neo-maquiavélicos" de nosso conhecimento, se propunham a ameaçar e destruir. A história dessa última metade de século bastaria para demonstrar que, em sua intenção, os modernos maquiavélicos tiveram até que muito sucesso.

Este nosso juízo severo sobre a teoria das "elites políticas" não tira a tentativa, feita por alguns dos nossos pensadores políticos - Gobetti, Burzio, Dorso e mais recentemente Bobbio - de dar a essa uma "interpretação democrática e liberal", invocando justamente aquele conceito, que daquela teoria constituía o corolário, da "circulação das elites", isto é, da possibilidade do ascender e do avizinhar-se ao poder sempre de novas classes, de novos homens. Desta interpretação somos prontos a aceitar, no momento em que ela seja corroborada dos fatos, aquela que ainda uma vez chamaremos de formulação descritiva: a constatação que, numa sociedade livre e aberta - numa democracia - tal ascensão e tal avizinhamento são assegurados no melhor modo, enquanto é sancionado o princípio de igualdade no sentido de igualdade de oportunidades e de irrelevância de qualquer princípio de casta. Mas não poderemos/89 de modo algum aceitar a outra e inversa formulação (que além disso não nos parece se possa ver em nenhum dos autores citados, talvez exceto em Burzio), que não a igualdade, mas a desigualdade dos homens que explique e justifique a divisão da sociedade em classes distintas e opostas, em dominantes e dominados, e que seja esta - como queriam Mosca e Pareto - o fundamento da relação política, isto é, do Estado. Com estas últimas observações até nós passamos (e reconhecemos com prazer) de um discurso sobre fatos a um discurso sobre valores. Por isto, sobre a polémica antidemocrática de Mosca, de Pareto e dos muitos que neste campo os precederam e os seguiram, nos reservamos de retornar mais adiante, quando trataremos do fundamento do poder e examinaremos o valor daquele princípio de igualdade, que não é apenas um dos princípios basilares da noção moderna de democracia, mas é o único que permite de se opor validamente àquelas doutrinas autoritárias e totalitárias que são um triste privilégio da nossa época.

/90

MARX e ENGELS *Manifesto del Partito Comunista*, § I e II (tradução de E. Cantimori Mezzamonti, Turim, 1948, pp.94,96,245); *L'ideologia tedesca* (1845-1846) cap. I, § 2 (edição "I classici del Marxismo", Roma, 1958, p.60)

F. ENGELS *L'origine della famiglia, della società privata e dello Stato* (1884), cap. IX (edição "I classici del Marxismo", Roma, 1953, p.170); *Anti-Düring* (1878) parte III, paragrafo 2 (traduzido ao italiano sob o título *Il socialismo scientifico conto Eugenio Dühring*, Milão, 1901, pp. 297-302)

A. Gramsci, *Note sul Machiavelli*(*Opere*, vol. V), Turim, 1949, pp. 3-20

G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, vol. I (1896) cap. II, § 1 e 8; cap. III.§ 1, capitolo IV, § 6; vol. II ('923) capitolo V,§ 4

V. PARETO, *Trattato di sociologia generale* (1916), vol. II, §§2031, 2047, 2053, 2057, 2174, 2178, 2185, 2227, 2244 (recentemente se fez uma nova edição sob o título *Forma ed equilibrio sociale*, Bolonha, 1959)

Para uma crítica da doutrina elitista com argumentos muito similares àqueles aqui expostos, ver T. B. BOTTOMORE, *Elites and Society*, 1964, cap. VI; e para uma resenha atenta dos desenvolvimentos de tal doutrina, C. MARLETTI, "Classe ed élites politiche. Teorie ed Analisi ", no vol. *Questioni di Sociologia*, 1966

**A MODERNA CIÊNCIA POLÍTICA  
E A DISSOLUÇÃO DO CONCEITO DE ESTADO**

Que coisa se proponha fazer, e mais ainda que coisa se proponha ser, a "nova ciência" que hoje é indicada com o nome de "ciência política", deveria resultar suficientemente claro das muitas referências indiretas que fizemos até aqui. Radicalmente empírica, rigorosamente não-valorativa, esta ciência se propõe aquele mesmo entendimento da "verdade efetiva" que se propuseram Maquiavel e a diversificada multidão daqueles que temos designado com o nome de "realistas políticos": o estudo das relações de força que se interpõem entre os homens, de que o vínculo de comando e obediência é a expressão típica e fundamental. Mas dos "realistas políticos" os modernos "cientistas" se distinguem por duas diferenças importantes. A primeira é que da vasta produção destes se afasta (ou se diz afastar) qualquer intenção preceptiva, qualquer formulação "normativa" (no sentido, entenda-se, de normas "técnicas", ou de uma "arte de governo"). A moderna ciência política visa "conhecer", não "ensinar"; os cientistas políticos deixam a outros (ao homem de Estado, e mesmo a cada um de nós) a tarefa de extrair as consequências para as próprias descobertas, dos dados de fato que eles recolhem e organizam sistematicamente. A segunda diferença é que - como já pudemos evidenciar em outra ocasião (na nota à introdução deste livro) - a moderna ciência política tenta desenganchar o estudo do fenômeno político da concentração exclusiva sobre o problema do Estado. Com os olhos voltados em geral às relações de força existentes em um determinado contexto social, essa pode se desinteressar do "nome" específico com que a força organizada pode ser vez a vez designada em um momento particular e numa sociedade particular.

Esta dissolução do conceito de Estado na moderna ciência política é um fenômeno de tal interesse e de tal momento que é de se admirar que até agora não se tenha feito um estudo detalhado e completo. Procuraremos neste parágrafo ilustrá-lo com uma breve menção a certos ensinamentos que nos chegam dos Estados Unidos da América, o país onde a ciência política celebra hoje suas maiores pompas. Quase obrigatória é a referência, antes de tudo, à obra de um autor - A. F. Bantley- que é hoje considerado em consenso comum o maior precursor da ciência política moderna, obra publicada em 1908 sob o título *The Process of Government*. Já o próprio título é significativo, e a impossibilidade de traduzi-lo exatamente em italiano constitui uma indicação da novidade da impositação bantleyana e da dificuldade de reconduzi-la a esquemas familiares da nossa linguagem jurídica e política./93/

A tese de Bantley é, brevemente, esta. O "governo", a relação política (seremos quase tentados a dizer: a "política" *tout court*, em vistas também do fato que no uso acadêmico americano a expressão *government* designe todas aquelas disciplinas que nós chamamos, *lato sensu*, "políticas") é um "processo", "uma coisa qualquer que se faz": e esta "coisa qualquer que se faz" é um "desvio a outras direções (*shunting* ... *along changed lines*) da conduta dos homens por obra de outros homens, [mediante] a reunião de forças para vencer a [eventual]

resistência oposta a tal modificação, ou a dispersão de um grupo de forças por obra de outros grupos). Esta, e não outra coisa, é a "matéria prima do governo"- nós diríamos a substância da relação política. Tal "matéria prima" se apresenta a nós "sob a forma de ações dirigidas a um fim e avaliadas à maneira de outras ações também essas dirigidas a certos fins"

A redução da realidade política a um puro devir (*process*) carrega como consequência a secundária importância, para compreensão dessa, de tudo aquilo que de tal devir representa uma cristalização ou um bloqueio. À "matéria prima da política (*government*) não se deverá, portanto, procurar nos "códigos" nem no "direito que está por trás dos códigos", nem nas "constituições" nem nos tratados acerca das formas de governo, nem nas "características de um povo" nem em outras fantasias similares. "A matéria prima [da política] não se pode encontrar senão na atividade legislativa, administrativa e judiciária que efetivamente têm lugar numa nação, no fluxo e nas correntes de /94/ atividade que se acumulam em um povo e se concentram naquelas esferas".

Definida assim a natureza do fenômeno político, Bantley lhe delinea o estudo. O trabalho da ciência política, como aquele das ciências sociais em geral, consiste em individuar os "interesses" que determinam o agir dos homens, coligando-os entre eles uma infinita variedade de relações ou de "grupos". Não é possível distinguir entre "grupo" e "interesse": se trata de dois termos equivalentes. A noção de "interesse", precisa Bantley, deve ser entendida em sentido mais amplo que o mero interesse econômico; esse não é senão o princípio coeso de um determinado grupo: qualquer princípio assim dado pode ser objeto de estudo, e deve ser estudado "com a mesma impassibilidade que estudaremos os hábitos ou as funções orgânicas daquelas aves, das abelhas ou dos peixes". Aquilo que distingue o fenômeno político de outros fenômenos sociais é a presença da "força". Mas a palavra "força" é uma "palavra suspeita": imprecisa nas ciências naturais, essa se identifica muito facilmente com a força física, e não é suscetível de ser aplicada a "fatores de caráter sentimental (*sympathetic*), moral e ideal". Por isto Bantley propõe usar em seu lugar, a palavra "pressão", porque tal palavra "concentra a atenção dos grupos em si mesmos, e não numa mística 'realidade' que se supõe sirva a eles de fundamento e sustentação, e porque as suas implicações não se restringem somente àquilo que é "físico" em sentido estrito". "Neste sentido uma pressão é sempre um fenômeno de grupos; ela explica o impulso e a resistência entre grupos. O equilíbrio entre tais pres/95/sões constitui a condição de existência da sociedade".

Para Bentley, a expressão "fenômeno político" não é, todavia, equivalente à palavra "governo": essa corresponde ao "processo de governo" no sentido que já definimos anteriormente. A palavra "governo" corresponde por sua vez a uma atividade política "diferenciada"; mas tal atividade não pode ser entendida senão no complexo das atividades genericamente "políticas": e é por esta razão que Bentley considera possível descartar a palavra "Estado" do vocabulário da ciência política, porque ainda que tal palavra possa ser uma expressão cômoda para indicar uma categoria particular de atividades políticas individuadas segundo critérios particulares, resta que tais critérios são necessariamente variáveis, e aquilo que conta é que tais atividades não diferem qualitativamente das outras. A "noção de Estado", constitui um "dentre os maiores passatempos intelectuais do

passado", pode ter servido " em particulares circunstâncias de tempo e lugar para dar expressão coerente e especiosa e (*pretentious*) à atividade de um grupo particular". Mas ela corresponde a "fatores de relevância demasiadamente escassa" para merecerem lugar especial na investigação política. Trate-se da administração, da legislação, ou até mesmo da jurisdição ou da constituição, é sempre possível retornar a partir destas aos "grupos de interesses" que nessas e através dessas se manifestam, e somente estes constituem o objeto da ciência política.

Tentamos reproduzir fielmente as corajosas teses que Bantley propôs há mais de/96/ meio século não somente porque, negligenciadas por longo tempo, elas foram "redescobertas" em época mais próxima a nós e saudadas como aquelas de um precursor, mas porque nos parece ilustrar muito claramente aquela a que chamamos de dissolução política do Estado na ciência política moderna. Favorecendo tal desenvolvimento aconteciam, sem dúvida, circunstâncias particulares e específicas na América: a influência do pragmatismo, que é clara em Bantley e um fator determinante na mentalidade americana; a insatisfação com esquemas rígidos e fixos de um sistema constitucional ligado a ideologias ultrapassadas<sup>25</sup>; talvez também a mesma falta, que já assinalamos anteriormente, de um uso preciso e unívoco da palavra Estado. Particularmente interessante seria, a esse respeito, estabelecer a relação entre a dissolução do conceito tradicional de Estado na ciência política e aquela do conceito tradicional do direito na assim chamada "escola realista americana". Mas o que queremos sublinhar aqui não são as causas ambientais nem as razões contingentes, mas a lógica íntima dessa dissolução: lógica que se revela com toda evidência nos vários endereços ordinários da ciência política, orientada para o estudo do "poder" (ou como preferimos dizer, da "força") nas relações sociais.

Assim antes de tudo aquele estudo, que atribui a Bantley a paternidade, "dos grupos de pressão", que deu lugar a uma ampla lite/97/ratura, e que começa a se difundir mesmo aqui na Itália; estudo que conduz a uma concepção "pluralística" da sociedade (pluralismo que chamaremos político, para distingui-lo do pluralismo jurídico de que falaremos em outro lugar), reduzindo a realidade política em seu todo à dinâmica de grupos de luta, ou pelo menos em concorrência entre eles. Em tal visão, não somente se exclui qualquer posição de privilégio de um grupo em relação ao outro; mas é implícita a redução do Estado a um puro problema de força: já sabemos que a noção de "pressão" para Bantley, não era outra coisa que a amplificação da noção de "força".

Assim ainda (esta enumeração tem caráter somente exemplificativo) naquelas pesquisas sobre o comportamento (*behavior*), às decisões (*decision-making*) e às motivações (*value-orientation*) pelas quais a ciência política moderna desenvolveu um complexo número de instrumentos e de técnicas objetivas. Se a realidade política não pode ser colhida senão em seu devir (*process*), e se tal devir é constituído de um jogo incessante de ações organizadas visando um fim, é evidente que para entender tal realidade adequadamente se deverá estudar, quer nelas mesmas quer em suas interferências recíprocas, e as

---

<sup>25</sup> Para estes dois pontos recorreremos à finíssima análise de H.S.COMMAGER, *O espírito americano*, Florença, 1952, capítulo XV.

ações (comportamentos e decisões), e os fins ("as motivações, os valores"). A conexão entre umas e outras constituirá, justamente, a "política" (*policy*), entendida como uso da força (não a força nua somente) pela atuação dos particulares "valores dominantes" numa determinada sociedade (*value / 98/integrations* ou *implementation, authoritative allocation of values* etc.). Política, que não coincidirá necessariamente com a ação do "Estado", mas mais além se expressará através deste. Se queremos mesmo usar este nome, o usaremos somente como cômoda expressão para indicar uma particular "frequência de identificações, de solicitações e expectativas" acerca do uso da força em um determinado contexto social.

Por este caminho se pode adicionar, se quiser, para dissolver não apenas a noção de Estado, mas todos os conceitos a ele relacionados da linguagem política tradicional: tudo aquilo que se pede é que se arranque o véu dos conceitos "formais" e de observar a realidade "efetiva" que por detrás deste se encerra. Foi o que fizeram, com uma espécie de fervor iconoclástico, Laswell e Kaplan em um famoso livro, *Power and Society*. Eles nos apresentam numa espécie de tabela a "redução" do "poder formal" àquele "efetivo", e aqui vemos que "governo" significa efetivamente "comando", "soberania" - "supremacia" "autoridade - "controle", enquanto o "Estado" não é que a conceituação de um particular grupo territorial dotado de "supremacia", isto é, de uma força superior a todas as outras.

Nesta oposição entre "conceito" e "fato" nos parece que o realismo político, a consideração empírica da política, acaba por revelar todo o seu segredo. Certamente não seremos nós a contestar que, de um ponto de vista radicalmente empírico, o Estado não "existe" senão sob uma espécie de relação de força. / 99/Mas que outra coisa pode querer dizer a ciência política moderna afirmando que "o conceito de Estado é um conceito formal" senão justamente isto: que a noção de Estado representa uma elaboração conceitual de um dado empírico (a relação de força), um modo particular de observá-lo para atribuir-lhe uma representação individuada e coerente dentre a infinita complexidade das relações existentes no contexto social? Afirmar que, do ponto de vista empírico, o Estado é somente uma força ao lado de outras forças não pode significar senão que a noção de Estado não se pode retirar de uma medida meramente quantitativa, mas somente de uma "qualificação" particular da própria força. Dentre as várias qualificações possíveis aquela jurídica, do tipo: "uma força que se explica com uma certa uniformidade e regularidade, segundo certas regras conhecidas", é a primeira e das mais importantes. Expressa nestes termos a qualificação jurídica é certamente uma qualificação estritamente descritiva. Podem-se imaginar outras, de tipo valorativo ("uma força justa", "uma força voltada para o bem comum"), e se poderá discutir se a qualificação jurídica pertença a um tipo ou a outro. Se poderá argumentar que reduzindo a qualificação jurídica em termos puramente descritivos se acaba por reduzir também ela à simples constatação de um dado empírico. Enquanto não resta dúvida que também ela está ligada a uma experiência particular e é, se bem pensarmos, dela derivada. Mas aquilo que importa é que, mediante seu emprego, saímos subitamente daquele plano da força "pura" no qual a concepção/100/ realista, em nome de uma sua particular visão da "verdade efetiva", nos queria manter encerrados.

O Estado é força, mas (como a freira de Monza era uma freira, mas não "como as outras"!) é uma força "revestida" de uma característica particular e "investida" de particulares qualidades que a distinguem das outras. Não é somente "força"; é "força" legal; "força" legítima: "poder", "autoridade". É, portanto, à análise do poder que devemos dirigir antes de tudo o olhar, para nos darmos conta de um problema do Estado que escapa e não pode deixar de escapar ao "realista político" mas não ao estudioso de direito, para compreender o significado e o valor daquela finíssima construção jurídica que além de representar um legado precioso do pensamento político, constitui mesmo a condição para poder falar, em sentido próprio, do "Estado".

A.F. BENTLEY, *The Process of Government. A study of social pressures*, 1908, Part II, vi, vii, x, xii; D.B. TAUMAN, *The Government Process*, 1ª ed. 1951, pp. 49-52, 503-516; H. D. LASSWELL and M. S. MACDOUGAL, *The Comparative Study of Law for Policy purposes: value certification as an instrument of Democratic World Order*, in "Yale Law Journal", vol. 61, 1962, também no volume de MACDOUGAL, *Studies in World public order*, Yale U.P., 1960; D. EASTON *The Political System*, Chicago 1953.

Sobre os lugares comuns da ciência política nos E.U.A. a informação mais recente e atualizada pode ser encontrada no ótimo volume de D. WALDO, *Political Science in The United States of America*, UNESCO 1956, e no artigo de S. NEUMANN, *Die politische Farschung in den Vereinigten Staaten*, no vol. *Politische Farschung*, Köln, 1960.

/101/

NOTA

Valeria a pena comparar aquela que chamamos "dissolução" do conceito de Estado por obra da ciência política moderna, com as teses avançadas anos atrás, de cunho filosófico, por Benedetto Croce.

Citamos em seguida alguns passos significativos de Croce a esse propósito:

"... que coisa é, pois, efetivamente o Estado? Nada mais que um processo de ações utilitárias de um grupo de indivíduos ou entre componentes desse grupo; e por esse motivo não cabe distingui-lo de nenhum outro processo de ação de nenhum outro grupo, e mesmo de nenhum indivíduo, o qual isolado não é nunca e sempre vive em qualquer forma social. Nem se ganha coisa alguma ao definir o Estado como um complexo de instituições ou de leis, porquê não existe grupo social ou indivíduo que não possua instituições e hábitos de vida, e não esteja submetido a normas e leis. A rigor, toda forma de vida é, neste sentido, vida estatal"

"A palavra 'Estado', de resto, que foi colocada em uso no seu significado político pelos italianos do Renascimento, parece quase um paradoxo verbal, porque recupera a "estática" em um campo como o da vida política, que, como toda vida, é dinâmica, ou melhor dizendo, espiritualmente dialética".

"Para quem procura o concreto e não mais abstrações, o Estado não é outra coisa que o governo, e se atua todo no governo, e fora da ininterrupta cadeia de ações do governo não resta senão a hipótese da abstrata exigência dessas mesmas ações, a presunção que as leis possuam um conteúdo por si só e estável, diverso das ações que à luz delas, ou à sombra delas, se cumpram."

São conceitos que apresentam uma analogia singular com aqueles que encontramos em Bentley e em seus sucessores, e não é desinteressante notar a data a que se referem: os *Elementos de Política*, do qual extraímos essas passagens foram escritos em 1924 e publicados em volume em 1925.

/103/

O Estado como Poder

/105/

Capítulo I

Conceber o Estado em termos do direito, ou, o que é a mesma coisa, definir o poder como força que se executa em nome da lei, não significa necessariamente exprimir um juízo de valor sobre aquilo que o Estado deveria ser nem sobre os fins a serem atribuídos ao poder no seu exercício. Simplesmente é a constatação que o Estado não é definível em termos de pura força e que, para entender sua natureza, é necessário deslocar-se da fácil e óbvia constatação que, de fato, existem relações de comando e obediência entre os homens, para uma análise da estrutura e das modalidades do próprio comando: para retornar às definições iniciais, é necessário considerar as "razões" que asseguram e condicionam a capacidade de uma determinada vontade de impor-se; a particular "qualidade" daquele ou daqueles de onde emana o comando, e também daqueles aos quais este é dirigido e aos quais, se necessário, este pode ser imposto coercivamente.

Esta precisão nos parece necessária para evitar um possível equívoco que se aninha na con/106/traposição entre "governo de homens" e "governo de leis", contraposição que desde a antiguidade foi utilizada com um significado nitidamente preferencial em favor do "governo de leis", como governo "melhor" que o "governo dos homens", do mesmo modo em que a contraposição do "reino da força" ao "reino do direito" é comumente entendida como uma indicação da superioridade e da preferência deste sobre aquele. A indicação de tal preferência é, por si só, a expressão de um juízo de valor, que nada tem a ver com a análise conceitual da relação entre "leis" e "governo", ou, para dizê-lo em palavras modernas, da relação entre o direito e o Estado. Certamente não é nossa intenção excluir a possibilidade de tal juízo, isto é, de uma justificação do Estado exatamente como força regulada pelo direito. Mas o problema que propomos aqui é outro; e é aquele de estabelecer como se distingue o "poder" da "força", de esclarecer se a atribuição da legalidade modifica qualitativamente além de quantitativamente o exercício desta: se, em outras palavras, a própria noção do Estado não seja intimamente ligada àquela do direito, não somente no sentido em que o poder do Estado é um poder jurídico, mas também naquele em que somente a partir do direito é possível chegar a uma construção conceitual coerente do Estado.

A contraposição entre “governo de homens” e “governo de leis” ocupa um amplo lugar na especulação grega acerca do Estado. A divergência entre Platão e Aristóteles a respeito constitui a primeira dramática ilustração de um conflito de opiniões que se renova através de todo o secular desenvolvimento do pensamento político no Ocidente.

O ideal platônico na *República* é aquele de um Estado governado pelos sábios, pelos “filósofos-reis”, isto é, por homens que “conhecem” aquilo que é o “bem”, e que, portanto, não devem (nem podem) serem submetido a qualquer vínculo nas suas decisões e nos seus comandos. Os dotes particulares dos governantes de um lado, a educação (hoje diríamos o “condicionamento”) dos cidadãos do outro, não as normas preconcebidas e impessoais do direito, são o elemento coesivo do Estado. Como justamente nota Sabine na sua *Storia delle Dottrine Politiche*, aquilo que mais impressiona na *República* é “a omissão da lei”: é uma omissão perfeitamente lógica e coerente com as premissas de onde parte Platão, mas é tal de tornar o tratado da *República* de pouco interesse para a teoria jurídica do Estado. Desta nítida preferência pelo “governo de homens” Platão parece distanciar-se em outras obras suas, posteriores à *República*, no *Político* e nas *Leis*, onde ele põe em evidência o valor do “governo de leis”, que seja como uma saída do ideal para a realidade contingente e uma concessão às exigências desta. Ele fala, nas *Leis*, das “leis comuns do Estado” como do “fio de ouro”, do “fio sacro”, “que cada um deve seguir sempre e não abandonar em caso algum”. No *Político*, o respeito à lei é o critério com que Platão distingue as “formas boas” das “formas corruptas” de governos, e a pior dentre todas é a tirania, o governo arbitrário de apenas um homem. Mas as formas de governo “legais” restam sendo ainda /108/ para Platão um ditado da necessidade. O ideal é e permanece um governo fundado não sobre a lei, mas sobre o conhecimento racional do bem: a busca deste, não a atuação da lei (isto é da garantia do direito) é a razão de ser do Estado.

Em polêmica aberta com Platão, Aristóteles declara o “governo das leis” superior a qualquer “governo de homens”. “A soberania da lei equivale... à soberania de Deus e da mente, a soberania do homem equivale àquela do animal: pois a ganância e as paixões levam, quando são ao poder, até os melhores homens. Mas a lei é inteligência sem paixões”. “É melhor confiado o governo a quem não é sujeito a paixões que a quem o é sujeito. A lei não possui paixões: as possui necessariamente a alma humana”. É supérfluo advertir que a doutrina aristotélica da supremacia da lei é muito mais complexa do que estas breves citações possam levar a crer. Condições para que as leis sejam supremas é que sejam sabiamente ditadas e “justas”. Mesmo que tais não possam prever todos os acontecimentos. É necessário, portanto, que o governo de leis seja integrado ao governo de homens (seja de um só homem ou mais) em todos os casos que a lei, por sua própria generalidade, não for capaz de regular de maneira precisa. Enfim, à supremacia da lei Aristóteles faz uma importante reserva no que se refere ao indivíduo excepcional, do homem que transcende em mérito e em valor o nível médio dos outros homens: ele não pode ser submetido à lei e é justo que exercite um poder ilimitado e a ele se deva obediência.

Parece portanto ser lícito concluir, dessa breve/109/ resenha dos passos fundamentais em que Platão e Aristóteles expõem suas posições sobre o governo

e as leis, que, porquanto opostas as suas preferências, comum é o assunto, que não é aquele de estabelecer a “natureza” do governo, ou seja, do poder, mas a melhor maneira em que esse deva ser exercitado. Eles não concebem o direito como atributo essencial do Estado, mas preferivelmente como um instrumento, necessário ou não na explicação da sua atividade e para alcance de seus fins. Sob este aspecto, não parece que se possa definir nem mesmo a concepção aristotélica, com toda ênfase por essa posta sobre a necessidade de um governo de leis no lugar de um governo de homens, como uma concepção “jurídica” do Estado.

Mais próxima de tal concepção é Aristóteles justo no início da *Política*, lá onde ele estabelece as diferenças que intercedem entre a associação política e as outras formas de vida consociada, como a família e a vizinhança: diferenças que, ele insiste, não são somente quantitativas, mas qualitativas, do mesmo modo que é diverso qualitativamente o poder do homem de Estado daquele do chefe de uma família ou de um patrão de escravos. Dentre estas diferenças há primazia a atuação da justiça, que por sua vez não é possível sem a presença do direito. “A justiça existe somente dentre homens cujas relações recíprocas são governadas por um sistema de leis”. Mesmo aqui, no entanto, se bem observarmos, o direito é apenas um aspecto, não a essência do Estado. O fim último deste é um fim ético, não estritamente jurídico: “em graça...das obras boas, não do [apenas] viver juntos, tem razão /110/de ser a associação civil”. A justiça que se atua no Estado não é apenas uma justiça no sentido “particular” ou formal (“distributiva” e “corretiva”), mas uma justiça no sentido “geral” ou substancial, um “bem” que se alcança não apenas através das leis, mas na constituição, que é “uma maneira de vida”, e mediante a educação, que é “um processo de ambientação moral, que prepara o terreno para uma bondade consciente”<sup>26</sup>. Isto bastaria para distinguir a concepção aristotélica do Estado de tudo aquilo que nós modernos associamos à noção de um Estado “jurídico” em contraposição a um Estado “ético”, isto é, à noção do Estado como garantia do direito em contraposição ao Estado como realização da plenitude da vida moral.

Talvez o ponto em que Aristóteles mais se aproxima à concepção moderna do direito e do Estado está numa definição diversa da constituição, proposta numa outra parte da *Política*, onde o critério ético (a constituição como “maneira de vida”) é substituído por um critério genuinamente jurídico: “a constituição de um Estado consiste no dispositivo em que são ordenadas as autoridades públicas e sobretudo aquela soberana”. Com maior amplitude e rigor, pouco mais adiante, Aristóteles afirma: “Por constituição... se entende um ordenamento da Cidade com relação às magistraturas, o modo de distribuí-las, a atribuição da soberania, a determinação do fim de cada associação. Em vez disso, as leis são / 111/fundamentalmente distintas da constituição, enquanto têm por finalidade apenas prescrever aos magistrados normas para exercitar a supremacia e punir os transgressores”. Recordamos que sobre a base da primeira das definições citadas Aristóteles estabelece a sua famosa classificação das formas políticas, talvez uma das doutrinas mais conhecidas da *Política*: classificação que, porém, não é sem precedente no pensamento político grego e se encontra por outro lado

---

<sup>26</sup> E. Barker, *The Politics of Aristotle*, 4ª ed., Oxford, 1952. Apendice II, p. 364.

também em Platão. O critério é dado, justamente, a partir da consideração da estruturação constitucional, e mais precisamente a partir da distribuição da “autoridade soberana”, a qual pode ser “nas mãos de um, ou de poucos privilegiados, ou da maioria dos cidadãos”. Ao lado deste critério técnico-jurídico Aristóteles introduz, no entanto, imediatamente também um critério moral, distinguindo ulteriormente as formas de governo conforme o poder venha exercitado de maneira justa ou injusta, boa ou má. Têm-se, assim, seis formas típicas: três miram ao bem comum (reino, aristocracia, política), três ao particular útil, e são degenerações das primeiras (tirania, oligarquia, democracia). Esta classificação será repetida por toda a doutrina política posterior; somente Maquiavel e Montesquieu dela destacar-se-ão, como veremos, de maneira radical.

Com esta definição “jurídica” da constituição que Aristóteles nos dá na *Política* estamos certamente bem mais próximos da resposta que estávamos procurando para a pergunta: qual é exatamente a relação entre o Estado e o direito, que coisa distingue o poder do simples exercício da força? A pólis não pode existir sem uma constituição, isto é, sem uma distribuição do poder entre os seus componentes. O Estado é, desse modo, um ordenamento jurídico, uma estruturação das relações entre homem e homem segundo regras notórias, conhecíveis e determinadas. Aristóteles espera certamente o mérito de ter sido o primeiro a propor uma concepção do Estado em que o direito é reconhecido como elemento constitutivo, como condição essencial da relação política. Mas, talvez dizendo desse modo, se reduza a amplitude e a empresa da concepção política aristotélica: a qual contou e pesou na história não tanto por seu valor jurídico quanto pelo seu significado filosófico e ético. Contentemo-nos, portanto, por hora em constatar que o problema da relação entre Estado e direito não foi completamente desconhecido ao pensamento heleno. A sua definição em termos rigorosos e definitivos permanecem, no entanto, glória perene do pensamento romano.

Platão, *As Leis*, livro I, 645; *O homem político*, XXX-XLI, e 293-296.

Aristóteles, *Política*, livro I, cap ii; livro III, cap. i, iv, vii, xi, xiii, xv-xvii; livro IV cap. i, XI; livro VII cap. i e 1253<sup>a</sup>, 1274<sup>b</sup>, 1281<sup>a</sup>, 1282<sup>b</sup>, 1284<sup>a</sup>, 1286<sup>a</sup>, 1287<sup>a</sup>, 1288<sup>a</sup>, 1289<sup>a</sup>, 1295<sup>a</sup>, 1323<sup>a</sup>; *Ética a Nicômaco*, livro V, cap. vi, 1134<sup>a</sup>.

/113/

Capítulo II

Estado e Direito: As noções fundamentais.

Romanas de origem são, em grandíssima parte, as noções fundamentais de que nos servimos até hoje para tratar do direito e do Estado.

Antes de tudo, a definição do Estado em termos rigorosamente jurídicos. De importância capital a respeito é a definição ciceroniana, à qual já tivemos repetidamente ocasião de nos referir<sup>27</sup>. Qualquer que seja a interpretação a dar para a fórmula *res publica res populi*, muito mais que por simples despeito, ou talvez mesmo em razão de sua brevidade<sup>28</sup>, claríssima e priva de qualquer ambigüidade é, na definição ciceroniana, a afirmação que o Estado não é concebível para além do direito: “*res publica res populi, populus autem non omnis*

hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coertud multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus". Como se vê, Cícero não desconhece o motivo utilitário (aquele que hoje talvez chamássemos de fundamento "econômico" e "sociológico") da associação política. Mas ao lado de tal fundamento ele põe, como marca distintiva do Estado, o *consensus iuris*, o reconhecimento do direito: "quia primum mihi populus non est... nisi qui consensu iuris continetur". Como Aristóteles, Cícero vê no Estado um legado da natureza humana: "eius autem prima causa coeundi est non tam imbecillitas quam naturalis quaedam hominum quasi congregatio". Mas, diferentemente de Aristóteles, com Cícero a ênfase não está tanto na finalidade da associação política, nas "boas obras", no "bem viver" que nela se atua, quanto na estrutura do Estado, no "plano" (*consilium*) que o rege, na "normalização" das relações humanas que nele se asseguram: "omnis erro populis, qui est talis coetus multitudinis, qualem exposui, omnis civitas, quae est constitutio populi, omnis res publica, quae, ut dixi, populi res est, consilio quodam regenda est, ut diuturna sit. Id autem consilium primum semper ad eam causam referendum est, quae causa genuit civitatem". Poderão variar as formas de governo (o *status rei publicae*) conforme o poder (a *suma rerum*) esteja nas mãos de um, de poucos ou de muitos. Poder-se-á debater se uma seja melhor que a outra. Mas todas devem possuir esta marca/115/ em comum, de exercitar a força em nome e com base numa norma, um critério vinculante de regularidade: porque um governo é tal somente "si teneat illud vinculum, quod primum homines inter rei publicae devinxit". Este vínculo é a lei ("cum lex sit civilis societatis vinculum").

Bastam estes passos fundamentais da *De Re Publica* para mostrar o papel preeminente que assume a noção de direito na concepção romana do Estado. É bem verdade que, na definição ciceroniana, a noção de direito é toda revestida de um conteúdo moral. O requisito do *iuris consensus*, condição da existência do Estado, não significa o reconhecimento de uma norma qualquer, mas de uma norma "justa". A justiça é para Cícero elemento essencial do direito. Por isso as leis iníquas não são leis. Um Estado sem justiça não é um Estado. Assim ao menos nos assegura Santo Agostinho ao qual, dada a fragmentação que nos chegou do tratado ciceroniano, devemos um resumo da interpretação que, pela boca de Cipião, Cícero teria dado, no livro III do *De Re Publica*, da sua definição do Estado. Justamente do fato que em tal definição venha introduzido um critério moral Santo Agostinho se vale, como sabemos, para uma redução absurda dessa, e para propor uma nova, "adiáfora", isto é privada de qualquer elemento valorativo, no sentido estabelecido por nós mais acima. Mas aqui não se trata de valoração, mas de definição. A definição ciceroniana pode ser interpretada num sentido ou noutro. Essa pode ser entendida como um pedido de justificação do Estado com base em um critério de justiça a ele superior, encar/116/nado no direito natural: a este ponto retornaremos mais adiante. Mas pode ser também tomada e mais

<sup>28</sup> "Mais que com abstrações, os antigos operam com termos concretos, encarnações vivas dos problemas e dos conceitos jurídicos: eles surgem para a representação e personificação do Estado, da *res publica*, como ordenamento soberano, através do *populus Romanus*, isto é a própria ordem dos cidadãos, encarnada na comunidade organizada; aqui o significado de *civitas*, para indicar o complexo dos homens livres organizados em vida coletiva, ou a própria organização jurídico-política que os dá tal qualificação; aqui o significado de *populus* [na interpretação ciceroniana], e a definição de *res publica* como *res populi*, e o uso de *populus Romanus* lá onde nós traduziremos por "Estado" (G. GROSSO, *Lezioni di storia del diritto romano*, 4ª d., Turim, 1960, p.245.)

simplesmente para significar a definitiva inserção da noção de direito no conceito do Estado. Mesmo neste sentido mais estreito seu eco repercutirá através dos séculos. E neste sentido pode-se dizer que está presente ainda hoje na mente de todos aqueles os quais, contra a tese que reduz o Estado a um simples fenômeno de força, vêem no poder do Estado o exercício da força sob o signo do direito, da legalidade.

Nos passos que citamos estão contidas ainda duas noções que têm uma importância central na teoria jurídica do Estado. A primeira é aquela da existência na associação política de um poder supremo (*suma rerum, suma potestas*) do qual emana a lei, e cuja elaboração determina a forma do Estado. Este poder supremo é, na tradição romana, o poder do povo, do povo, entende-se, juridicamente organizado<sup>29</sup>. Portanto a lei é, na sua essência, a emanação da vontade coletiva do povo: como dirá Gaio, jurisconsulto do tempo dos Antoninos, “lex est quod populus iubet atque constituit” (Inst., I, 2-7); e Papiniano, da época dos Severos, “lex est... communis rei publicae sponsio” (fr. 1, Dig. I, 3). Como tal, a lei é a fonte do direito por excelência. “Giuliano juris/117/consulto da época Adriana, precisando justificar a eficácia do hábito, compreendido especificamente como fonte, a explica comparando à lex, no sentido que em um caso o *populus* exprime a sua vontade - *suffragio*, no outro *rebus ipsis et factis*, isto é mediante aquela que se costuma chamar declaração tácita de vontade”<sup>30</sup>.

Este princípio da derivação de todo poder da *potestas* originária do povo (*potestas* que deve ser distinta do *imperum*, o poder próprio das magistraturas em si) não nos interessa, ao menos nesse momento, como um princípio político, isto é, como indicação de uma preferência por aquilo que hoje se diria um “regime democrático”, fundado na “soberania popular”. No tratado ciceroniano esta preferência é apresentada como a tese da democracia extrema, com a característica justificadora: “nulla alia in civitate, nisi in qua populi potestas summa est, ullum domicilium libertas habet: qua quidem certe nihil potest esse dulcius”. Além disso, nos juristas romanos o princípio da derivação do poder do povo tem um significado preeminentemente jurídico, não político. O poder supremo do povo romano é o postulado que permite reconduzir à unidade as múltiplas fontes de produção jurídica, indicando sua raiz comum, como vimos no caso da lei e do consenso. Portanto, os juristas romanos terão fé neste postulado mesmo depois de extinguirem-se as várias fontes jurídicas durante o Principado, quando a constituição imperial virá a ser a única expressão do direito/118/positivo. E nela terão fé construindo o poder do príncipe como uma emanação, uma atribuição do poder originário do povo, como é dito na famosa passagem de Ulpiano (fr. 1, Dig. I, 4): “Quod principi pacuil, legis habet vigorem: utpote cum lege regia, quae imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat”.

---

<sup>29</sup> Para aquilo que se segue cf. o estudo de P. CATALANO, *Il principio democratico in Roma*, in “Studia et Documenta Historiae et Juris”, XXVIII, 1962. Desejaria expressar ao jovem colega a minha gratidão pelos esclarecimentos preciosos fornecidos a respeito, que me permitiram modificar sensivelmente a interpretação de Cícero apresentada na primeira edição deste livro.

<sup>30</sup> GROSSO, *op. cit.*, p. 404, em referência ao fr. 32, *Dig. I, 3*.

Nesta passagem, que viria a suscitar tantas discussões em séculos mais vizinhos a nós, não é somente a homenagem ao princípio da derivação do poder do povo que deve chamar a atenção. É a noção que, seja ele do príncipe ou do povo, existe no estado um poder que é a fonte da lei, e que, justamente porque tal, é superior à lei, ou seja, como diz outra passagem de Ulpiano, ela também nos deixando na compilação justiniana, *legibus solutus* (fr.31, *Dig.* I, 3). Mas esta noção é também ela uma noção jurídica, isto é, não é interpretada como afirmação de um poder arbitrário do Estado, no sentido de retorno à força fora do direito; mas preferivelmente no sentido de uma “posição” diversa, em relação ao próprio direito, do poder como vontade legisladora e do poder em respeito àqueles que a tal vontade são submetidos. Somente deste modo nos parece ser possível explicar como mesmo nas fontes mais tardias se reencontre afirmada a noção do poder como força submetida ao direito até lá onde ele seja do direito o criador, e se possa dar uma interpretação plausível à célebre passagem da Constituição de Teodosio e Valentiniano reportadas no *Codice*: “*Digna Vox maiestate regnantis legibus alligatum se principem profiteri: adeo de auctoritate iuris nostra pendet auctoritas. Et re vera maius/119/ impero est submittere legibus principatum. Et oráculo praesentis aedicti quod nobis licere non patimur indicamus*” (Cod. I, 14). Que a superioridade do legislador à lei não implique de modo algum um desaparecimento da estrutura jurídica do Estado pode-se notar de outro modo onde se confrontar a concepção -comum a Aristóteles e Platão e em geral a todo o pensamento grego- do indivíduo excepcional como superior às leis, porque é ele mesmo uma “lei vivente”, com aquela, própria do direito romano bizantino, do imperador como *lex animata* ou *nómoj emyuxoj* (*Nov.*, CV, 4). No primeiro caso são as qualidades pessoais de um indivíduo que tornam supérfluo o vínculo das leis; no segundo é o ofício que comporta uma particular posição do legislador em relação à lei. Mas o ofício é ele mesmo uma criação do direito: “*de auctoritate iuris nostra pender auctoritas*”. Numa concessão assim, o poder, a força exercitada em nome do direito, aparece como qualquer coisa completamente impessoal: esta também é uma consequência, dentre as não pouco importantes, da construção jurídica do poder e do Estado.

A esta última característica, se re-conecte a segunda dentre as noções obscurecidas nas passagens de Cícero às quais nos referimos: a noção do *status rei publicae* como particular “modo de ser”, ou estrutura da organização do *populus*. Já tivemos ocasião de evidenciar a importância da palavra *status* na formação do vocabulário político hoje comum a todas as nações civis<sup>31</sup>. Aqui não nos interessa /120/pelo momento examinar a doutrina ciceroniana das várias

---

<sup>31</sup> Parte I, cap. 3.

formas de governo ou tipo de “Estado”, que provém diretamente dos esquemas herdados dos filósofos gregos por nos já conhecidos<sup>32</sup>. Aquilo que nos interessa é o recurso à fórmula *status rei publicae* por parte dos juristas romanos para distinguir e reagrupar no âmbito das normas jurídicas próprias de uma determinada comunidade, de um determinado “Estado”, aquelas normas particulares que referem-se à distribuição e o regulamento do poder. Trata-se de uma distinção que deveria um dia desenvolver uma parte decisiva na construção jurídica do Estado, a distinção entre direito público e direito privado. Tal distinção é posta numa outra passagem bem conhecida de Ulpiano, justamente no início do *Digesto*, onde as normas jurídicas são divididas em duas grandes categorias—aquelas que se referem ao interesse dos cidadãos individuais, e aquelas que se referem ao *status rei publicae*, o ordenamento do Estado: “publicum ius est quod ad satum rei romanae spectat, privatum quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem” (fr. 1, Dig. I, 1). Nesta distinção, está claramente individualizado o caráter “publicístico”, e portanto impessoal, de tudo quanto concerne ao Estado: um ponto, este, que será de capital importância para a doutrina política sucessiva. Poderão os Romanos oscilar entre uma concepção mais ampla do direito público como organização e estrutura do Estado, e uma concepção mais estreita deste como /121/direito posto pelo *populus* através da *lex* e as outras fontes a essa equiparadas<sup>33</sup>. Mas é claríssima neles a consciência que nem toda vontade é suscetível de ser autora de normas de caráter “público” (“ius publicum privatorum pactis mutari non potest”, fr.38, Dig. II, 14), e sim somente uma vontade investida de determinadas características, admitida em um ofício particular: uma vontade que, dotada de força, é autorizada pelo direito e dirigida à manutenção do direito. Assaz significativo a esse respeito é o elenco que, na constituição *Deo Auctore* com a qual se abre a grande compilação justiniana, o próprio Justiniano nos dá acerca dos deveres do poder imperial: os quais não se extinguem no “governar o império”, no “conduzir a término feliz as guerras” e “nobilizar a paz”, mas culminamos na garantia do ordenamento jurídico do Estado: “statum reipublicae sustentamus”. Desta última frase já tivemos oportunidade de notar a singular fortuna. Poder-se-ia dizer que esta encerra por completo a noção jurídica do Estado. O Estado não coincide e não pode coincidir com o puro exercício da força. A noção do poder como força garantida e garantidora do direito é a contribuição mais valiosa que o pensamento romano tenha dado à Doutrina do Estado.

CÍCERO, *De Re Publica*, livro I, §§25 e 26, 31 e 32; livro III §32, além do “argumentum Augustini” do *De Civitate Dei*, II, 21 e XIX, 21.

Por comodidade, indicamos no exto as referências ao *Corpus Iuris* Justiniano.

/123/

Capítulo III

A Supremacia da Lei

---

<sup>32</sup> Cf. a esse respeito e para os vários conceitos examinados nesse capítulo, G. LOMBARDI, *Su alcuni concetti del diritto pubblico romano: civitas, populus, res publica, status rei publicae*, in “Archivio Giuridico”, vol. CXXVI, 1941.

<sup>33</sup> GROSSO, *op. cit.*, p.140; mais em particular, Silvio ROMANO, *La distinzione fra “ius privatum” etc.*, in “Scritti in onore di Santi Romano”, Pádua, 1939

Conceber o Estado em termos de direito significa, com já vimos, conceber o poder como força “legal” e o seu exercício como explicação da força sob o signo da legalidade. É evidente que o significado da legalidade é diretamente dependente do significado que se atribui à “lei”. A melhor ilustração de tal interdependência se pode encontrar na análise da doutrina medieval acerca da relação entre o direito e o Estado. Tal doutrina pode-se resumir numa breve fórmula: a supremacia da lei.

Num primeiro momento não se percebe em que coisa uma doutrina como esta se diferencia da noção, que vimos afirmada claramente por Aristóteles, do governo das leis como oposto ao governo dos homens, ou das afirmações que se pode encontrar em Cícero acerca da subordinação do poder à lei. Falando, no *De Officiis* (I, 34, 124), “de magistratum officii”, Cícero assim a descreve: “Est igitur proprium munus magistratus intellegere se /124/gerere personam civitatis dereque eius dignitatem et decus sustinere, servare leges, iura describere, ea fidei suae commissa meminisse”. O mesmo conceito é desenvolvido com vigor ainda maior numa passagem do *De Legibus* (III, 1, 2): “Videtur igitur magistratus hanc esse vim, ut praesit praescribatque recta et utilia et coniuncta cum legibus. Ut enim magistratibus leges, ita populo praesunt magistratus vereque dici potest magistratum legem esse loquentem, legem autem mutum magistratum”, para entender o significado destas passagens seria necessário obviamente refazer a noção de magistratura republicana que Cícero tinha em mente. Deixando de lado a exegese histórica, aquilo que importa notar aqui é que nessas passagens Cícero não discute o poder *do* Estado, mas as posições de poder *no* Estado: um problema, portanto, substancialmente diferente daquele da relação entre Estado e direito que examinamos em seus termos mais gerais no capítulo anterior.

A concepção medieval da supremacia da lei diz respeito, ao invés, não somente aos poderes no Estado, mas ao poder do próprio Estado. “A doutrina medieval”, escreve Gierke numa síntese admirável que não foi nunca superada nem invalidada até a hoje, “porquanto permanecesse verdadeiramente medieval, não abandonou nunca o conceito que o direito é, em relação ao Estado, qualquer coisa de originário e independente. Essa sentiu sempre a necessidade de fundar o Estado sobre uma plataforma jurídica e de construir-lhe o desenvolvimento como um procedimento jurídico; e foi sempre convicta que a tarefa do Estado é de atuar uma noção do direito preexistente e imutável. Não teve nunca dúvidas que existissem limites jurídicos insuperáveis até pelas mais altas potestades, seja por aquelas espirituais que por aquelas temporais”. O pensamento romano tinha concebido o Estado em termos de direito: para ele, como vimos, direito e Estado acabavam por serem noções correlatas. O pensamento medieval distingue aquilo que o pensamento romano tinha unido. As “leis” são anteriores ao Estado. O direito é conceitualmente distinto desse. Este resultado é obtido antes de tudo mediante a contraposição do direito natural e do direito positivo. Mas ele se torna possível a partir de uma particular concepção do direito, característica do pensamento medieval, ou almenos daquele mais antigo. A teoria do direito natural era uma herança do pensamento clássico: os escritores cristãos da Idade Média elaboraram-lhe um sistema completo. Essa teoria contém, sem dúvida, indicações precisas sobre a natureza do direito, mas é dirigida essencialmente para estabelecer um critério de valoração sobre a “bondade” ou sobre a “justiça”

dele. Ela provê uma resposta ao problema da legitimidade do poder, não àquele da legalidade da força. É a concepção do direito positivo, o conceito de “lei”, que aqui nos interessa. No modo particular em que o problema da lei é colocado na Idade Média devemos buscar a razão daquela diferença, assim genericamente afirmada por Gierke, que separa o mundo medieval daquele romano em relação ao direito e ao Estado.

Basta abrir um texto jurídico medieval para nos apercebermos desta diferença. No próêmio do *Decretum Gratiani*, a grande compilação de direito canônico realizada pelo monge Graziano por volta da metade /126/ do século XII, encontram-se algumas definições, que por sua vez tratam da obra de um escritor do século VII, as *Etimologie* de San Isidoro de Sevilha. Nele se diz: “Humanum genus duobus regitur, naturali videlicet iure et moribus”. A distinção entre direito natural e direito positivo é apresentada, como se vê, como distinção entre as normas universais e absolutamente válidas do direito humano de um lado, e as normas próprias aos homens para a sua convivência do outro. Estas últimas são constituídas dos usos e costumes das varias comunidades humanas (*mores*). A variedade e as contradições das leis humanas são atribuídas por Graziano, na trilha de Isidoro, à diversidade dos usos e costumes dos vários povos: “Humanae [leges] moribus Constant, ideoque hae discrepant, quoniam aliis gentibus placent”. Graziano reconhece, além disso, que o direito humano consiste não somente de *mores*, mas de *leges*; e a lei, em sentido próprio, é uma “*constitutio scripta*”. Todavia, na sua verdadeira essência, o direito humano é consenso, e a legislação positiva não é outra coisa senão a redação escrita dessa: “*apparet, quod consuetudo partim est redacta in scriptis redacta non est, generali nomine, consuetudo videlicet appellatur*”.

Estas definições ilustram - melhor que qualquer comentário, aquela que é a primitiva e originária concepção medieval acerca da natureza do direito humano ou positivo, e através dela, somente, é possível entender a concepção medieval da relação entre Estado e direito. Em oposição à concepção /127/ romana que a lei e o direito são criações de uma consciente e deliberada vontade legisladora, seja essa a vontade de um particular regente ou de uma determinada comunidade, a doutrina medieval movimenta-se a partir de uma concepção que lhe é a exata antítese. O direito não deriva a sua existência de um ato criativo da vontade, mas é concebido como um aspecto da vida coletiva, como costume; e o ato legislativo vem refigurado não já como manifestação de uma vontade normativa, mas como simples redação ou reconhecimento escrito daquilo que já vive como direito no uso e no costume dos homens.

Não é o caso aqui de examinar a difícil e complexa questão que retomamos. Ela é comumente reconduzida à concepção do direito própria das populações bárbaras, e alguns estudiosos não hesitaram em reconhecer nessa a contribuição mais importante das estirpes germânicas à doutrina política medieval: uma concepção do direito radicalmente diversa daquela romana. De qualquer modo nos contentaremos em observar como tal concepção corresponde antes de tudo a uma visão ingênua e arcaica da vida e das instituições políticas, que como tal, se encontra junto a todos os povos primitivos, em que os consensos, as tradições imemoriais aparecem revestidas de um caráter religioso e são feitas objetos de veneração e temeroso respeito. Ao lado do arcaísmo,

evidenciamos o caráter eminentemente estático desta concepção, em que o direito, ao invés de ser concebido como a livre criação dos homens, aparece, ao contrário, como o limite imposto por uma força misteriosa e transcendental à expli/128/cação da vontade deles. Em plena maturidade de sua consciência jurídica, os Romanos haviam afirmado com toda clareza a preeminência da lei sobre o consenso: a vontade consciente e espressa do legislador pode e deve prevalecer sempre, e é a verdadeira e suprema fonte do direito. Na Idade Média a relação aparece inteiramente invertida: a legislação positiva não é outra senão um reconhecimento, uma sanção à uma norma que já existe, *more approbata utentium*: e esta norma suprema e impessoal é na realidade a fonte de que procede todo poder, e sobretudo o poder político.

Entendido neste sentido, o princípio da supremacia da lei é o princípio fundamental de onde parte a especulação medieval sobre a relação entre o Estado e o direito. Mas deve-se perguntar - e já o observamos em outro tempo (Parte I, cap.3) - se o uso da palavra "Estado" seja inteiramente apropriado no que se refere ao pensamento medieval, ou ao menos daquele mais antigo. E exatamente agora parecem claras as razões. À impessoalidade da lei se choca a "personalidade" do poder: não do "Estado", mas do "regente" como ligado à lei se fala nos textos medievais, dentre os quais merece ser lembrado, sobretudo, um famoso texto de Bracton: "Rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et sub lege, quia lex facit regem". *Lex facit regem*: numa tal concepção a atividade política assume natureza e características totalmente particulares. A essência do poder é de ser limitado e responsável. Limitado porque o regente não é senão o executor da lei: a sua função corresponde àquela que hoje chamaríamos uma função exclusivamente administrativa e judiciária. Responsável porque, a lei exprime e representa o vínculo de obrigação recíproca que liga governantes e governados. Esta concepção contratualística não deve ser confundida com a abstrata construção racionalística da doutrina do contrato social mais tardia. Esta funda suas raízes numa concreta realidade constitucional, na concepção tipicamente feudal do vínculo que liga o Senhor e o Vassalo, e encontra reconhecimento e sanção no juramento que o regente medieval presta na sua coroação, de manter e fazer observar as "antigas leis" e de respeitá-las ele mesmo. Própria do feudalismo é também aquela falta de uma distinção clara entre a esfera das relações privadas e aquela das funções públicas que caracteriza o pensamento político medieval mais antigo: do mesmo modo que o vínculo que liga o Vassalo ao Senhor é um vínculo pessoal, assim o exercício do poder é um acordo privado, não diverso substancialmente do exercício de outros poderes, como a potestade familiar e a administração patrimonial. A esta indistinção entre direito privado e público choca-se uma indistinção ulterior, aquela entre a esfera propriamente política e aquela religiosa. Notamos anteriormente como o vocabulário político medieval adiciona à palavra *republica* a importante qualificação: *cristã*. Se existe um "Estado" no Medieval, este "Estado" é, ao mesmo tempo, Estado e Igreja. É a comunidade dos fiéis de Cristo, composta de múltiplos povos, mas constituinte de um único, "místico" corpo sob a guia suprema do Pontífice e do Imperador. Neste místico corpo os interesses/130/ e as relações "temporais" ou "seculares" não são nitidamente distintas dos interesses e das relações "espirituais" ou religiosas: em todo caso,

os primeiros são sempre absolutamente subordinados aos segundos. Não é de se maravilhar que a “lei” que os regentes são chamados a respeitar e atuar, não seja uma lei exclusivamente “secular” ou política, e que, faltando uma noção clara de poder público, falte também uma precisa distinção entre aquilo que hoje chamamos o Estado e aquilo que hoje chamamos a Igreja.

Estes pontos que elencamos não são senão pontos de partida: desses o pensamento medieval deveria distanciar-se rapidamente, sob o empurrão de exigências práticas e de fatores ideológicos de imensa empresa. Mas só partindo destes é possível entender em qual direção ocorre procurar o primeiro acenar de conceitos novos e renovadores, que mesmo sem anular completamente estas noções características que permanecem como patrimônio precioso do pensamento político ocidental, deveriam abrir o caminho para aquela construção jurídica do Estado que é própria do mundo moderno.

Os escritos de Gierke que citamos são uma seção relativamente breve da sua grande obra, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht* (vol. III, cap. II, §11; na recente edição de 1954, da p. 501 a 615), intitulada *Die publicistischen Lehren des Mittelalters*.

Para iniciação ao estudo do problema tratado neste parágrafo recomendamos as Histórias do pensamento político medieval de CARLYLE e de MCILWAIN.

/131/

Capítulo IV

À Procura da Soberania

Substituir uma concepção fundamentalmente estática da vida política por uma visão mais adequada à intensificação das relações sociais, individuar a sede última do poder, e estabelecer-lhe a natureza de maneira tal a diferenciar o Estado das outras formas de associação humana: tais são as diretivas ao longo das quais se move, com ritmo primeiramente lento e depois sempre mais rápido, o pensamento político medieval nos séculos de sua floração máxima. Tal evolução se pode reconduzir a um motivo gerador central e único, a um conceito que abre estrada gradativamente e para o qual por longo tempo os teóricos tentaram em vão um nome. Este nome, que será “inventado” somente depois do fim do período histórico que chamamos comumente o Medieval, soa: soberania.

Tratava-se antes de tudo de satisfazer as necessidades de uma sociedade em rápido desenvolvimento como era aquela dos últimos séculos da Idade Média. Diante de tais necessidades não podia deixar de parecer completamente inadequada uma concepção primitiva e arcaica como aquela da absoluta inviolabilidade e irrevogabilidade das normas tradicionais e consensuais, das “boas velhas leis”. Característica do pensamento medieval é não ter abandonado pura e simplesmente a velha idéia da supremacia da lei, de tê-la, antes, mantida firme, mas transformando-a, por assim dizer, a partir de dentro. O “regente” continuará por muito tempo a ser concebido como inteiramente ligado, no exercício do poder, ao respeito e à atuação da “lei”. Aquilo que muda, por sua vez, substancialmente, é o próprio conceito de lei, que de expressão de costumes

e de usos imemoriais se transforma pouco a pouco em expressão de uma consciente e deliberada produção legislativa, suscetível de adaptar-se a situações novas provendo-lhes uma regulamentação adequada. De tal transformação beneficiou-se, antes de tudo, uma noção mais clara da condição validadora das normas consensuais, as quais, como vimos, até então eram tidas como válidas enquanto eram tacitamente aprovadas dos “utentes”, isto é, aceitas pela comunidade inteira. A própria comunidade haveria podido, portanto, diante das ocorrências, estabelecer normas novas, e o legislador não se limitaria somente a “redigir por escrito” aquelas que já existiam como tradição e consenso. Bastava que fosse assegurado pelas novas normas um requisito idêntico ou pelo menos afim àquele próprio das velhas, que essas fossem convalidadas pela aprovação e pela sanção de toda a comunidade. Nas palavras de uma famosa máxima, que possui por detrás de si uma história curiosa, a norma que se dirige a todos deve ser aceita por todos: “quod omnes tangit ab omnibus approbetur”./133/

Encontramos aqui o germe de dois institutos que deverão assumir uma grande importância na doutrina do Estado moderno. Em primeiro, o instituto da representabilidade, que se capta da exigência de encontrar um mecanismo constitucional através do qual o consenso da comunidade, necessário para validar as leis, possa concretizar-se e manifestar-se. Na “ficção” da representabilidade, isto é, na idéia que a vontade dos indivíduos consociados possa ser expressa indiretamente mediante delegados designados ao momento, estudiosos respeitáveis revisaram uma das obras-primas da doutrina medieval das corporações; que a elaborou e a levou a cumprimento na determinação da função e das obrigações das deliberações colegiais mais eclesiásticas (Concílios) que mais propriamente políticas. Justamente na Idade Média surgem, de fato, as origens daquelas instituições que hoje chamamos representativas ou parlamentares: não se enganava Rousseau, fiel adversário deles, em ver neles uma sobrevivência dos tempos “feudais”. De tais instituições pode-se evidenciar a presença em quase todos os países europeus; mas é sobretudo na Inglaterra que pode-se seguir seu desenvolvimento ininterrupto e, em um certo sentido, exemplar. Justamente aqui encontramos invocada solenemente a máxima “quod omnes tangit ab omnibus approbetur” na famosa convocação do Clero em Parlamento de 1295, além da afirmação que “o Parlamento representa o inteiro corpo do Reino”, princípio que é já claramente enunciado por volta da metade do século treze, e que virá a ser depois ampliado, /134/mas não substancialmente modificado, por todos os escritores políticos ingleses posteriores.

Mais complexa, e muito mais debatida, é a questão se na transformação medieval da supremacia da lei se deva reconhecer o germe da moderna doutrina da divisão dos poderes, ou pelo menos da distinção entre poder legislativo e poder executivo. Tal distinção era num certo sentido implícita na concepção, que examinamos, do poder político como limitado à tutela e à aplicação do direito, e poderia parecer logicamente cumprida com o reconhecimento da existência, ao lado e acima dele, de um poder de estabelecer a lei, à cuja disciplina todos, inclusive o regente, devam ser sujeitados. Todavia, a doutrina medieval se diferencia notavelmente da moderna não só pela falta de toda precisa demarcação e contraposição de tais poderes, mas porque nela se buscava em vão qualquer afirmação ou reivindicação da absoluta necessidade e validade

daquele rígido e abstrato esquema constitucional que deveria ser elaborado por Montesquieu e pela sua escola. Definitivo nos parece o juízo, a esse respeito, de McIlwain, em que “não existe uma doutrina medieval da separação dos poderes, enquanto há uma bem definida doutrina medieval da limitação dos poderes”. Mais genericamente, diríamos portanto, que na doutrina medieval da dependência do poder em relação à lei devemos buscar a origem da doutrina moderna do poder constitucionalmente limitado, e daquele princípio da *rule of Law* que, invocado e afirmado na Inglaterra durante as grandes lutas constitucionais do século Dezesesseis (e justamente com base em textos medievais como aquele, que citamos, de Bracton), deveria se tornar o princípio inspirador dos sistemas políticos prevaletentes nos países anglo-saxões, e sucessivamente em todos os países ocidentais.

Paralela à adequação, que descrevemos brevemente, da concepção medieval da supremacia da lei em relação às necessidades uma atividade legislativa mais compreendida e renovadora, está a preocupação de individuar a sede última do poder e de estabelecer-lhe a natureza: condição para uma construção coerente, como hoje se diria, do Estado como ordenamento jurídico, e, para os juristas e os políticos medievais, para entender sob o perfil do direito as novas “realidades” que vêm pouco a pouco sobrepondo-se sobre a velha noção universalística e unitária da *respublica christiana*. Um passo importante em tal direção poder-se-ia dizer cumprido no momento em que havia-se individuado na comunidade, ou mais exatamente na aprovação por parte desta, o princípio validador das leis “novas”, necessárias para integrar, e até mesmo a modificar ou revogar, as “boas e velhas leis”. Mas certamente a uma determinação mais rigorosa da sede última do poder e das características próprias do seu exercício, o pensamento medieval não teria chegado sem o auxílio das noções precisas que derivavam do renovado estudo de direito romano a esse respeito, iniciado na escola de Bolonha pouco depois do ano Mil, e gradualmente difundido em toda Europa.

Quais sejam estas noções já dissemos amplamente em um capítulo precedente. A influência exercitada por elas foi tão grande e decisiva que não somente /136/ pode-se extrair dessas uma clamorosa desmentida à interpretação “materialística” da história e uma confirmação do valor das “idéias” na transformação das relações sociais, mas se compreende como na avaliação de tal grande fenômeno os estudiosos estejam até agora divididos, e alguns falem numa *damnosa hereditas* do direito romano, que teria mais que qualquer outro fator contribuído ao surgimento do Absolutismo, enquanto outros atribuem aos juristas romanos a idéia moderna de soberania popular. A este respeito não é desinteressante mostrar como tal contraste remonta, simplesmente, aos primeiros intérpretes dos textos romanos, aos Glossadores, dos quais alguns viam, na passagem de Ulpiano *Quod principi placuit* etc., afirmada a idéia de uma completa e definitiva “alienação” do poder que originariamente era do povo, outros ao contrário, viam uma simples delegação ou “concessão”, e portanto o poder teria continuado a subsistir no povo, seu titular originário. Mas não tanto na atribuição do poder a este ou àquele titular consiste a contribuição característica do direito romano à doutrina política medieval: a noção romana do *populus* como fonte originária do poder poderia combinar-se facilmente com a concepção

corrente no período medieval do consenso da comunidade como elemento validador da lei. A escolha entre as duas alternativas, de individuar no povo ou no príncipe o titular do poder, era no fundo uma escolha política; existia a ela uma terceira, aquela de atribuir a *summa potestas* à comunidade inteira, cabeça e membros conjuntos em um único corpo. A contribuição decisiva era a nova concepção do direito como expressão de tal *potestas*, como instrumento mu/137tável segundo critérios de utilidade contingentes, como conjunto de regras que valem e são eficazes enquanto por detrás dessas esteja o império de uma vontade suprema, ela mesma, graças à sua supremacia, *legibus soluta*. É esta idéia que - para citar ainda uma vez as palavras de Gierke - no mundo das concepções arcaicas que examinamos, deveria sempre operar uma verdadeira e própria revolução, colocando a ênfase sobre a vontade como elemento coesivo da associação política e, portanto, sobre a necessidade de retornar a esta - à vontade "que legalmente comanda e não é comandada por outros" - para individuar-lhe a existência concreta. Todas essas são perífrases a que estamos constrictos recorrer para evitar o uso de uma palavra que ainda falta no vocabulário político medieval. Mas podemos, a essa altura, adicionar e dizer claramente que esta procura pela *summa potestas* como elemento distintivo e característico da associação política não era outra que a procura fundamental do Estado que se chamaria um dia soberania. Onde quer que esteja presente a soberania, está presente o direito, está presente o Estado. Uma doutrina como esta deveria acabar por despedaçar e dissolver a idéia da *respublica christiana*. Ao Imperador, titular único e exclusivo da *summa potestas*, se substituem não somente de fato, mas de direito, uma pluralidade de "soberanos". Resultado inesperado e quase se diria contraditório do retorno das concepções romanas. É fato que, na formação do conceito moderno de soberania, o direito romano teve uma parte decisiva.

Mas não somente nisto. Com o direito romano retornava uma noção das características do poder polí/138/tico e das suas diferenças em relação aos outros tipos de poder, que tinha permanecido inteiramente desconhecida ao pensamento político medieval mais antigo. Próprias deste eram, como evidenciamos, uma concepção "personalística" do poder e a confusão da esfera das relações públicas e daquela das relações privadas. Para distinguir tais esferas e para despir o poder de toda característica pessoal contribuirão, mais que qualquer outro fator, as claras definições do *Digesto*. A distinção ulpiana entre direito público e privado é retomada pelos juristas medievais e desenvolvida numa noção mais precisa da diferença que intercede não somente entre quanto se atem ao útil geral e ao útil privado, mas entre as relações (*res*) e os sujeitos (*persone*) às quais as normas jurídicas se referem<sup>34</sup>. As normas que dizem respeito ao *status rei publicae* são as normas que definem o poder, e o poder, quem quer que seja o titular, é qualquer coisa de intrinsecamente diverso de qualquer outra relação existente entre os homens. Os meios que são necessários no seu exercício são a prerrogativa do ofício, não da pessoa: o "fisco" por exemplo, afirmam já os Glossadores, é patrimônio público, não patrimônio privado

---

<sup>34</sup> F. CALASSO, "*Ius publicum*" e "*Ius privatum*" nel diritto comune clássico in "Studi in memoria di F. Ferrara", voll, Milão, 1943

do Imperador. Resumidamente, o poder é uma “função” que não se pode “vender” nem “transferir” porque é inerente à própria estrutura da comunidade, ao *status rei publicae*. Certamente, este *status rei publicae* não é ainda o “Estado”; é até agora uma “condição”, um “modo de ser” da comunidade, não uma entidade abstrata, personificada e distinta /139/daquela. Mas aquilo que importa não é a falta de um conceito claro de Estado no pensamento medieval, mas sim o surgimento gradual de uma noção que dele se aproxima sempre mais, a noção que dentre as múltiplas formas de associação humana uma está dotada de um poder particular: um poder que administra, legisla, julga e taxa, não em virtude do simples processo da força material ou das qualidades pessoais de um chefe, mas em nome de um complexo de normas que, justamente porque pertinentes ao *status rei publicae*, são normas de direito público, não de direito privado. O problema não é agora mais somente aquele de individuar o titular do poder, mas sim de estabelecer-lhe exatamente a natureza com o objetivo de determinar de qual sociedade esse seja atributo particular e exclusivo. À *respublica christiana*, organização ao mesmo tempo política e religiosa de toda orbe cristã, acabará por substituir-se um novo tipo de organização, mais restrita mas assaz melhor definida e de caráter sempre mais marcadamente “laico”, a *civitas* e o *regnum*. Ainda uma vez, será o conceito de soberania a prover a base e a preparar o advento do Estado moderno.

A obra de MCILWAIN citada neste parágrafo *Constituzionalismo antico e moderno*, Veneza, 1956.

Uma ampla bibliografia a respeito pode ser encontrada no livro de E. H. KANTOROWICZ, *The King's Two Bodies*, Princeton, 1957. Particularmente interessantes para os reflexos da noção de direito público na Idade Média são os recentes estudos de G. POST, recolhidos no volume já citado *Medieval Legal Thought*, que leva o significativo subtítulo, “Public Law and State, 1100-1322”.

/141/

Capitulo V

A Fundação do Estado Moderno

É possível definir com precisão o ato de nascimento do Estado moderno? Só por anunciá-la, uma pergunta como esta parece subitamente tão presuntuosa e ao mesmo tempo tão trabalhosa que não é necessário ser um grande doutor para observar seus enganos<sup>35</sup>. Perguntar quando e onde tenha aparecido o Estado moderno não significa nada se não se é definido com precedência que coisa é que se entende por “Estado moderno”, ou pelo menos se não se decidiu qual atributo particular seu seja determinante para estabelecer-lhe a existência: a unidade territorial, a homogeneidade étnica ou nacional, o monopólio da força, etc.; somente olhando para o Estado sob o perfil do direito a pergunta assume um significado mais preciso. O Estado moderno é um ordenamento jurídico. O poder que ele exercita não é mera força, mas força que se explica segundo um

---

<sup>35</sup> Dentre as tentativas de resposta a tal prgunta mais recentes lembramos aquela de F. A. VON DER HEYDTE, *Die Geburtsstunde des souveränn Staats*, Regensburg, 1952.

apanhado de normas, pelas quais, precisamente, aprendemos que “existe” um/142/ Estado. A pergunta inicial se transforma portanto noutra: como e em qual modo se formou a noção moderna de um poder supremo e exclusivo, regulado pelo direito, mas ao mesmo tempo criador desse, e por isso não submetido aos outros poderes, ao menos da maneira em que são submetidos aqueles sobre os quais esse se exercita? Impostado deste modo, o problema da fundação do Estado moderno não é outro que o problema do surgir e do afirmar-se do conceito de soberania.

Para entender adequadamente o significado de tal conceito é necessário distinguir as duas ordens diversas de relações com respeito às quais ele vem enucleado: as relações que podemos chamar internas, e aquelas externas, de uma determinada comunidade<sup>36</sup>.

No que diz respeito à elaboração “interna” do conceito de soberania, é fato, certamente muito singular, que não foi em favor do “Estado” que ele vem primeiramente afirmado e desenvolvido coerentemente. Primeiro, que a respeito do Estado, é em relação à Igreja, à sua organização e à sua estrutura, à posição do seu Chefe como chefe do inteiro Corpo cristão, que vemos manifestar-se a tendência de aplicar o conceito de soberania e a trazê-lo às suas lógicas e mais extremas conseqüências. Tal conceito se introduz aqui, acompanhando-o (no desenvolvimento/143/ da assim chamada “doutrina teocrática”, isto é, a doutrina que reivindica ao Pontífice romano a suprema autoridade na terra) a *plenitudo potestatis*: expressão esta que parece justamente corresponder mais de perto, nas fontes medievais, ao conceito moderno de soberania. Da atribuição ao Pontífice da “plenitude do poder” segue-se que ele é a fonte suprema do direito: “Romanus Pontifex iura omnia in scrinio pectoris sui censetur habere”. Na última, mais completa e ambiciosa formulação da doutrina teocrática, nas reivindicações de Bonifácio VIII e dos seus sustentadores, assistimos ao completo desenvolvimento lógico de um novo princípio: lógica inexorável, que partindo da necessidade de reconhecer a existência de um único termo supremo na comunidade cristã em que convergir toda obediência e de onde procede todo poder, chega a rejeitar como “monstruosa” a idéia de um corpo bicípite como aquele que era tradicionalmente o mundo cristão sob a dúplici guia do Papa e do Imperador.

Mas se é no desenrolar da doutrina teocrática que a lógica do princípio de soberania se manifesta com maior clareza, não é preciso crer que ela não se faça sentir com igual urgência no campo que poderemos chamar, mais propriamente, “laico”, naquele verdadeiro e próprio sentido da doutrina do Estado. Muito característico é o fato que a reivindicação da soberania a favor unicamente das comunidades políticas manifeste-se como atribuição ao príncipe de poderes “imperiais”, isto é, daqueles poderes que da leitura do *Corpus Iuris Civilis* apareciam como próprios da “majestade” do imperador. “Et quod dictum est de/144/ Imperatore”, escreve um jurista do início do século doze (Alanus ab

---

<sup>36</sup> Para o que se segue podem ser consultados dois trabalhos cujas conclusões nem sempre estão de acordo com as aqui apresentadas: W. ULLMANN, *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Londres, 1961, e M. WILKS, *The problem of Sovereignty in the Later Middle Ages*, Cambridge, 1963 (e sobre meu dissenso com tais autores cf. as respectivas resenhas na revista “Rivista Storica Italiana”, LXXV, fascículo 2 (1963) e LXXVI, fascículo 3 (1964).

Insulis), “dictum habeatur de quolibet rege vel príncipe qui nulli subest. Unusquisque enim tantum iuris habet in regno suo quantum Imperato in Imperio”. Vemos aqui já claramente indicado aquele deslocamento do conceito de soberania do interno ao externo, que caracteriza os últimos anos do Medieval e que pré-anuncia a dissolução da unidade medieval.

Porquanto de fato diga respeito às relações externas unicamente das comunidades políticas, são extraídas as conseqüências lógicas do princípio acima indicado e aplicam-se à nova realidade que justamente nestes séculos vem-se afirmando: o Estado particular. Para ser verdadeiramente soberano, o poder que ao interno do Estado é a fonte suprema da lei não deve por sua vez depender de qualquer poder superior. Surgem neste período, e difundem-se, as fórmulas “civitas superiorem non recognoscens est sib princeps” e “rex in regno suo est imperator”, que exprimem e condensam as novas reivindicações do Estado particular, seja ele o Estado cidadão, reto (ao menos em parte), ainda democraticamente, seja ele o Estado territorial, governado por novas, ambiciosas monarquias.

A origem desta fórmula foi objeto de intensas pesquisas e controvérsias violentas junto de nós. Iniciou com Francesco Ercole em 1915 com um artigo<sup>37</sup> em que demonstrava que a frase “rex in regno suo est imperator” teve suas origens/145/ na França, quando foi cunhada por juristas franceses do século doze para reivindicar a independência e a soberania da monarquia francesa. A tese de Ercole foi impugnada em 1930 por Calasso<sup>38</sup>, o qual pôde demonstrar que da famosa fórmula se poderia afirmar igualmente a origem italiana, a tendo ele retirado do proêmio à Glossa sobre as Constituições de Federico II para o reino da Sicília, obra de um jurista italiano, Marino Caramanico. Mais recentemente ainda, o falecido Mochi-Onory tentou demonstrar que a fórmula em discussão, antes mesmo - para servir-nos de suas próprias expressões -, “a idéia moderna do Estado”, mais ainda que aos Glossadores deve-se atribuir aos Canônicos, isto é, aos juristas da Igreja, os quais a teriam enunciado e desenvolvido em seu esforço de interpretar e entender a nova realidade política em formação, e não para descalçar e infirmar a unidade universal do Império<sup>39</sup>. Por outro lado, uma coisa é bem certa: seja ela francesa ou italiana, “laica” ou “clerical” em sua origem, a idéia de soberania atinge no final do Medieval uma difusão e um consenso quase que gerais, enquanto através dela se afirma a independência do Estado particular e a existência dentro deste de um poder único e supremo, árbitro da inteira vida jurídica e social. Faltava, todavia, ainda um nome para indicar/146/ conjuntamente tal independência e tal poder supremo. O mérito de tê-lo cunhado, e de ter individuado na soberania o atributo essencial do Estado do ponto de vista jurídico, espera um escritor francês da segunda metade do século XVI, que era ao mesmo tempo um jurista e um político: Jean Bodin.

---

<sup>37</sup> F. ERCOLE, *L'origine francese della formula bartoliana etc.*, no vol. *Da Bartolo all'Althusio*, Florença, 1932.

<sup>38</sup> F. CALASSO, *Origini italiane della formula "Rex in regno suo" etc.*, in “Rivista storica diritto italiano”, III, 1930, cf. do mesmo autor *I Glossatori e la teoria della sovranità*, 3ªed., Milão, 1957.

<sup>39</sup> S. MOCHI-ONORY, *Fonti canonistiche dell'idea moderna dello Stato (imperium spiritual – iurisdictio divisa – sovranità)*, Milão, 1951.

“République est un droit gouvernement de plusieurs mesnages, et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine”. Nesta definição, que abre a grande obra de Bodin – os *Six livres de La République* (1576) – o conceito de soberania é posto pela primeira vez como atributo distintivo e característico do Estado. De tal conceito Bodin se gaba ser o descobridor, e não está errado: para nos darmos conta da sua novidade, antes ainda de examinar-lhe o conteúdo, basta elencar alguns dos argumentos que, mediante o seu emprego, Bodin afronta e resolve com uma originalidade que o destaca nitidamente dos teóricos que o haviam precedido. Primeiramente, a definição do Estado. A existência da soberania é o elemento que distingue o Estado de toda outra forma de associação humana. Isto significa que uma família (*mesnage*), porquanto grande, não será nunca um Estado; enquanto, porquanto exíguo, um Estado é tal até o momento em que é soberano (“um petit roi est autant souverain que Le plus grand monarque de La terre”). Em segundo lugar, a definição de cidadão. Aquilo que conta é a relação impessoal de sutidância. Quaisquer que sejam as diferenças de posições sociais, a soberania postula uma igualdade formal. Porquanto potente, um indivíduo enquanto cidadão “depouille Le titre de maitre, de chef, de seigneur” /147/ para submeter-se a uma sujeição comum. Por último, a distinção entre “Estado” e “governo”. Mesmo esta, segundo Bodin, “est une reigle de Police qui n’a point esté touchée de personne”. A forma do Estado é determinada pela colocação da soberania, aquela do governo pelo exercício do poder. Trata-se de uma distinção tipicamente jurídica cuja importância se revelará somente gradativamente na sucessiva doutrina do Estado.

Examinemos agora os vários aspectos do conceito de soberania, para o qual Bodin nos dá uma definição extraordinariamente breve e concisa: “La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d’une République”. Em latim, na tradução do próprio autor, a definição soa da seguinte maneira: “Maiestas est summa in cives ac súbditos legibusque soluta potestas”.

a) Notemos primeiramente aquela que chamaríamos ainda uma vez lógica intrínseca da soberania: a ela pode-se reconduzir as duas características que Bodin menciona na definição francesa, a perpetuidade e a absolutez. Perpétua, a soberania o é no sentido que ela é o atributo intrínseco do poder, enquanto fundamento do Estado. O poder é aqui considerado na sua completude; pode ser “transmitido”, mas não “concedido”, posto que, no fim, numa concessão, o concedente, não o concessionário, é o verdadeiro soberano. Absoluta, a soberania o é não somente no senso etimológico de superioridade sobre a lei positiva (a lei justamente não é outra coisa para Bodin que o comando do soberano), mas também no sentido já indicado da sua indivisibilidade e unidade, /148/portanto não tolera restrições nem condições: como já haviam notado os teóricos medievais, “amat enim unitatem summa potestas”! A estes dois atributos da perpetuidade e da absolutez possamos somar um terceiro, a originariedade. O poder soberano é para Bodin aquele poder que não deriva de outros, isto é, que corresponde à plena independência: “il n’y a que celuy absolument souverain qui NE tient rien d’autrui”.

b) No que diz respeito à natureza da soberania, notemos como para Bodin ela consista essencialmente naquela que hoje chamaríamos a função legislativa: “Hoc igitur primum sit ac praecipuum caput maiestatis, legem univeris ac singulis

civibus dare posse”. “Sous cette mesme puissance de doner et casser La loy, sont compris tous lês autres droits et marques de souveraneté: de sorte qu’a parler proprement on peut dire qu’il n’y a que cette seule marque de souveraineté, attendu que tous lês autres droits son compri em clui-là”. Foi evidenciado que a doutrina de Bodin se diferencia neste ponto nitidamente daquela dos outros escritores do seu tempo, para os quais o atributo principal da soberania não é a função legislativa, mas aquela judiciária. A influência de Bodin sobre a doutrina do Estado sucessiva foi decisiva nesse aspecto, e representa num certo sentido uma reviravolta no pensamento jurídico e político europeu, cujas conseqüências estaremos mais preparados para medir mais adiante.

c) A soberania possui, todavia, limites precisos. Estes limites são o direito natural e a lei divina. Uma barreira ulterior é constituída pelas convenções e pela propriedade privada: umas vinculam o soberano/149/ em igualdade ao súdito; a outra de ser respeitada e não pode ser submetida a imposições se não através das devidas formas legais. Enfim, o soberano é submetido às assim chamadas *leges imperii*, a certas normas supremas constitucionais, como por exemplo as disposições da Lei sálica relativa à sucessão dinástica, que não podem ser alteradas nem revogadas.

Bastam estes rápidos acenos para mostrar como o conceito de soberania seja em Bodin um conceito jurídico, não uma teoria política. Para o escritor francês o titular da soberania é o monarca. Mas isto não impede que, com base nos critérios por ele indicados, a soberania possa ser igualmente redesenhada em outras formas políticas, em que o titular seja a comunidade inteira ou um numero restrito de pessoas. Em outras palavras, a soberania é um “modelo”, um esquema de interpretação de uma realidade que, historicamente, é aquela realidade do “principado novo”, que Maquiavel havia considerado em termos de força, e que Bodin examina ao invés sob a luz do direito. A palavra “soberania” vinha assim dar um nome àquilo que os teóricos da Idade Média tardia tinham entrevisto: o constituir-se de um novo tipo de poder ao lado de um novo tipo de organização político, isto é, o afirmar-se do Estado como ordenamento jurídico supremo e exclusivo. Daqui se explica a fortuna deste outro neologismo, que entra com Bodin para fazer parte do vocabulário jurídico e político, como tinha entrado com Maquiavel para desse fazer parte o nome “Estado”. Mas tal fortuna não foi de todo incontestada. Expressão francesa, mesmo se de direta proveniência latina, a palavra “soberania” /150/penetrou somente pouco a pouco nas outras línguas européias. O equivalente latino permaneceu dúbio por muito tempo, enquanto o latim continua ainda por mais um século como linguagem oficial dos tratadistas. Como se viu, Bodin indicava-lhe como correspondente a palavra *maiestas* na tradução que ele próprio cumpria das suas obras poucos anos depois da sua publicação em francês: mas no curso da sua tradução comparece também o termo *summa potestas*. Grozio, no *De iure belli ac pacis* (1625), emprega indiferentemente as expressões *summa potestas* e *summum imperium*. Hobbes, no *De Cive* (1642), usa como equivalentes, elencando-os no mesmo contexto, *summa postas sive summum imperium sive dominium*, enquanto no *Leviatã* (1651) condensa estas várias palavras numa só, *sovereignty*. Pufendorf, como notou Derathé, parece preferir *imperium* a *potestas*; será Barbeyrac, nas suas traduções de Grozio e de Pufendorf, a popularizar as palavras *souveraineté*,

*autorité souveraine* que, depois dele, substituirão definitivamente a palavra *empire* à qual ainda se até no século XVII Bossuet. Locke se serve preferivelmente da expressão *supreme Power*, evitando - talvez a implícita polémica com Hobbes - a palavra *sovereignty*. Somente com Rousseau a noção de soberania alcançará a linha de chegada definitivamente: identificando como ele faz (*Contrat Social* I, 7) o *souverain* com o inteiro *corps politique*, Rousseau fazia confluir a noção (jurídica) da palavra soberania com a doutrina (política) da soberania popular. Por outro lado, ainda hoje subsistem as incertezas, e o conceito de soberania não é sem/151/pre entendido em seu específico significado jurídico<sup>40</sup>: significativo neste sentido é que muitos juristas preferam utilizar, ao invés da palavra soberania, a expressão “potestade de império”.

A verdade é que, porquanto clara e coerente a teoria da soberania possa parecer em Bodin, os *Six livres de La République* constituem preferivelmente a introdução para a moderna doutrina do Estado e não sua completa sistematização. Todos os problemas que se colocarão os seus teóricos sucessivos são nesses esboçados, mas não resolvidos. Ao buscar-lhe uma solução, o pensamento jurídico e político teria se enriquecido de uma infinita complexidade de motivos e de preocupações até então desconhecidas à época em que escrevia Bodin. No entanto, porém, o Estado moderno podia dizer-se seguramente fundado. Aureolado pelo direito, o juvenzinho gigante saltava ao encontro do seu destino certo. A menos de um século de Bodin, será um filósofo, não um jurista, a estender o definitivo ato de nascimento do Leviatã. O mito de Hobbes é o mito do Estado moderno. É a ele que se faz necessário retornar sempre para conhecer a verdadeira natureza do colosso criado pelo homem, para entender-lhe o segredo, para medir-lhe as obscuras vinganças.

BODIN, *De la République*, livro I, cap. 1-2, 6, 8-10; livro II, cap. 1-2.

Para uma clara e equilibrada exposição do pensamento político de Bodin cf. a Introdução de M. ISNARDI PARENTE à recente tradução italiana *I Sei Libri dello Stato*, Turim, 1964.

/153/

Capítulo VI

As Vinganças do Leviatã

Filósofo, e filósofo sumo, além de, e muito mais que, jurista, Hobbes vê no problema do Estado, antes que um problema de poder, um problema de autoridade. É possível explicar, em termos que não sejam de pura descrição factual, a existência do Estado? Isto é, explicar para além do aspecto da força e da regularidade de comportamentos, a relação de comando e obediência que constitui o dado fundamental da relação política? O pedido de explicação deste tipo é um pedido diferente daquele que faz o jurista ou o político na sua investigação sobre o Estado. A explicação proposta por Hobbes se apresenta como um todo rigoroso e coerente, em que as conseqüências mais extremas são extraídas com lógica implacável de poucas, fundamentais premissas acerca da

---

<sup>40</sup> Um exemplo de tais incertezas pode ser encontrado no recente trabalho de W. J. REES, *The Theory of Sovereignty Restated*, no vol. *Philosophy, Politics and Society*, ed. by O. Laslett, Oxford, 1956.

natureza do homem e da sua capacidade de conhecer e operar. Seja pelo objeto que pelo método, a sua é uma teoria filosófica, não uma teoria jurídica ou política do Estado. O momento de examiná-la não veio ainda: refutar ou defender Hobbes signi/154/fica refutar ou defender a validade da sua teoria da obrigação política, o valor da legitimação da autoridade que ele acreditava ter estabelecido de maneira irrefutável e definitiva.

Mas a grandeza do Hobbes filósofo político velou por muito tempo uma outra grandeza sua. Hobbes não é somente o filósofo da autoridade; é também um teórico afiadíssimo do poder. Não se propôs somente a justificar o Estado, mas de examinar-lhe a natureza. A sua investigação acerca da soberania constitui um marco na teoria moderna do Estado. Pode-se dizer que só em tempos muito recentes este valor particular das notações hobbesianas tenha se revelado plenamente à inteligência dos estudiosos. Acalmadas as antigas polêmicas, e reenviadas para outra temática a discussão da “imoralidade” e do “ateísmo” do filósofo de Malmesbury, a doutrina política de Hobbes apareceu sob uma luz toda diversa, e pôde ser saudada (e tal ela o é certamente) como “a primeira teoria do Estado Moderno”<sup>41</sup>. O próprio fato que tal teoria seja elaborada, por assim dizer, *in vitro*, isto é, abstraindo de todo referimento preciso a esta ou àquela experiência concreta particular, dá a ela um significado que se poderia chamar de exemplar. Em sua linguagem extraordinária, vez ou outra imaginosa, irônica ou cortante, Hobbes teve que um dia dizer a si: “Eu não falo dos homens, mas, em abstrato, da sede do poder: como aquelas simples e imparciais criaturas no Capitólio, /155/que com seu ruído defenderam aqueles que estavam dentro, não porque fossem aqueles particulares homens, mas porque estavam ali.” Como teórico do poder, Hobbes não defende uma causa: simplesmente, analisa uma situação. Referir-se a tal análise significa colocar-se ao centro de toda a problemática moderna do poder. Constatar-lhe os limites e as faltas não significa “refutar” Hobbes, mas individuar aquilo que pôde proteger a sua, ainda assim, penetrante visão.

Para Hobbes, a soberania não é simplesmente um atributo do Estado, uma função que se exercita por dentro e em nome dela. É a própria “alma” do Estado, daquele Estado que se simboliza no Leviatã, no monstro invulnerável e indomável de que se fala na Bíblia (Jó, XLI, 24-25) – e Hobbes coloca esta frase em epígrafe da sua maior obra política – “non est potestas super terram quae comparetur ei”. Mas esta alma é uma alma “artificial”, como o Estado é uma pessoa artificial. Qualquer que seja o mérito de Hobbes em ter levado a cabo a noção da personalidade do Estado<sup>42</sup>, a analogia do organismo encontra na sua doutrina a mais radical desmentida (cfr. Acima, Parte I, cap. 1). “Os escritores que estão acostumados a comparar o Estado e os seus cidadãos com o homem e seus membros dizem, quase todos, que o soberano é para o Estado aquilo que a cabeça é para todo o corpo humano. Ao contrário de quanto se tem dito, / 156/está claro que quem é investido do poder soberano (seja um individuo, seja

---

<sup>41</sup> N. BOBBIO, Introdução às *Obras políticas de Thomas Hobbes*, vol. I, 2ª d., Turim, 1959, p. 9.

<sup>42</sup> Tal mérito é atribuído a Hobbes por GIERKE, G. *Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche*, Turim, 1943, p.148; para uma discussão ulterior do problema cf. o trabalho citado de DERATHÉ, J.J. *Roussau et la science politique de son temps*, Ap. III e IV.

uma assembléia), tem no Estado, considerado como um corpo, a função não da cabeça, mas da alma. De fato, através da alma o homem possui vontade, isto é, pode querer e não querer. Semelhantemente, o Estado manifesta a sua vontade, isto é, pode querer e não querer, através do soberano". Criação do homem, não produto natural, o Estado, no entanto, existe enquanto existe um acordo sobre o estabelecimento de um poder supremo, de um poder que "representa" ou "personifica" os consociados singularmente, de uma vontade que reduz à unidade os seus desejos. "Os pactos e as convenções, mediante os quais as partes do corpo político são criadas, depois de colocadas juntas e unidas, se assemelham ao *Fiat*, ao *façamos o homem* pronunciado por Deus na criação". A soberania é, portanto, também ela, da mesma forma que o Estado, um artefato, o resultado daquela "autorização" e daquela "renúncia" ao "direito de governar a si" que se cumpre no pacto social. Estritamente ligada à força, não deve ser, todavia, com ela confundida: como a alma do corpo, é o seu "destacar-se" do Estado que assinala a verdadeira "morte" deste, não o simples definhar dele na sua existência física. "Porque o soberano é a alma pública, que dá vida e movimento ao Estado; quando ele definhar, os membros serão tão governados por ele quanto o é o cadáver de um homem que se destacou da alma, ainda que imortal".

Parece, portanto, lícito concluir que para Hobbes o Estado não é um puro fenômeno de força, e que o poder - cuja expressão suprema é a soberania - / 157/é força sim, mas força em qualquer modo "qualificada" ou "normalizada". A verdade é que, para Hobbes, o surgimento do Estado coincide com o surgimento do direito: a passagem do "estado de natureza" ao estado político não é, efetivamente, outro senão a passagem do reino da "força", onde não há "segurança", ao reino da lei, onde as relações humanas são reguladas por normas seguras. Mas o reino da lei é um reino precário sem a força: "os pactos, sem a espada, são simples palavras". Por isso o Estado é, além de um ordenamento jurídico, um ordenamento de força: nele se somam "todo o poder e toda a força" dos consociados. O Leviatã, "este deus mortal ao qual, abaixo do Deus imortal, devemos a nossa paz e a nossa defesa", deve ser dotado de "tanto poder e de tanta força... para poder com o terror que inspira disciplinar a vontade dos indivíduos para conseguir a paz internamente e da defesa recíproca contra os inimigos externos". O paraíso está à sombra das espadas: à ordenada convivência que o direito assegura aos homens no âmbito do Estado, contrasta o "estado de natureza" em que vivem os Estados em suas relações recíprocas, condições tão miseráveis quanto seria aquela em que viveriam os homens onde faltasse o poder soberano: uma condição de guerra e não de paz, ou, senão exatamente de uma guerra combatida, ao menos de "guerra fria", quando "as armas são apontadas, e os olhos estão fixados sobre o outro".

"Cavaleiro das vontades humanas" pode-se, portanto, dizer o Estado (parafrazeando uma expressão dantesca), e expressão de vontade soberana o direito. Mas do mesmo modo que o Estado não é pura força, assim a / 158/soberania não é pura vontade arbitrária. Certamente a posição de Hobbes, no que diz respeito ao direito, é uma posição voluntarista extrema. A lei não traz o valor de seu conteúdo intrínseco, mas simplesmente da sua posição e imposição por obra do soberano. Cai, assim, toda a possibilidade de submeter a validade do direito a um critério de justiça transcendente, ao direito natural ou às leis divinas.

As expressões “justo” e “injusto” não possuem significado senão em referimento às leis positivas: o que não impede que uma lei seja considerada “boa” ou “má” ainda que não cesse de ser válida. Mas não toda e qualquer vontade pode ser criadora do direito, mas sim somente aquela vontade que é por necessidade “autorizada”, a vontade do soberano, que é a *persona civitatis*, isto é, o Estado. E se mesmo tal vontade - justamente porque é soberana - é *legibus soluta*, ela não pode, sem contradizer a si mesma, violar a sua própria razão de existir, que é estabelecer e assegurar a “regularidade” das relações humanas: aquilo que Hobbes, com terminologia tradicional, chama *salus populi* e que constitui para ele o “valor” fundamental do consórcio político, a “paz” e a “conservação da vida”. Quando faltar tal “capacidade de proteger os “súditos”, é sinal que a soberania definhou, e que o Estado se “dissolveu”. Em palavras modernas, seria o caso de dizer: o Estado nasce como ordenamento jurídico; quando cessar de ser tal, cessa de ser um Estado. A justiça e o direito, diz ainda Hobbes, são a “razão” e a “vontade” do Estado: razão e vontade “artificiais”, mas, justamente por isto, elementos coesivos de toda a estrutura estatal. “Do mesmo modo como /159/os homens, para alcançar a paz e a autoconservação, criaram um homem artificial, que chamamos Estado; assim, igualmente, criaram correntes artificiais, que se chamam *leis positivas*, que eles mesmos, por acordo recíproco, costuraram numa extremidade os lábios daquela pessoa ou daquela assembléia a quem deram o poder soberano; e na outra as suas próprias orelhas”.

Vista assim, na perspectiva histórica em que nos colocamos em nossa já longa investigação sobre o poder, não pareceria existir nada de particularmente inédito ou extravagante na doutrina hobbesiana da soberania. Caem, é verdade, mesmo aqueles limites últimos a que Bodin havia tentado submetê-la; mas os atributos que Hobbes elenca como próprios dela não são substancialmente diversos daqueles que já havia elencado Bodin: a unidade, a indivisibilidade, a absolutez. Tanto para Hobbes, como para Bodin, é a exigência do Estado forte que se faz sentir numa época de lutas civis convulsas, e esta exigência é formulada na reivindicação daquele princípio que já ao fim do período medieval a doutrina política e jurídica havia individuado como a essência do Estado novo: justamente o princípio de soberania, entendida como monopólio do direito e da força, como unidade do poder ao interno conjugada com a independência nas relações internacionais. Como se explica, então, o “escândalo” despertado do ensinamento de Hobbes, objeto de unânime execração por parte dos contemporâneos, e, no seu país de origem, igualmente impopular junto aos proponentes da conservação quanto àqueles da revolução? Não temos intenção de falar aqui do escândalo despertado pelas premissas filosóficas ou /160/religiosas de tal ensinamento: pelo seu “nominalismo”, pelo seu caráter resolutamente agnóstico, pela ousadia das suas negações. É certo que tais premissas são indispensáveis para o entendimento da doutrina hobbesiana, e nós mesmos notamos como ela conduz a uma total reviravolta das posições tradicionais acerca da relação entre a justiça e o Estado. Mas nos interessa aqui unicamente a análise que Hobbes faz do poder; e a pergunta deveria soar: em que sentido tal análise deve ser dita inovadora, que coisa dela sobreviveu e entrou definitivamente para fazer parte da doutrina do Estado? A resposta a tal pergunta pode ser somente, que dela sobreviveu justamente aquela parte que correspondia a uma análise correta de uma

realidade de fato: porque no Estado moderno se assegurou efetivamente aquele monopólio do direito e da força que Hobbes teorizava sob o nome de soberania. Neste sentido, aos verdadeiros invejosos de Hobbes aparecem hoje verdades incontestáveis - ao menos até quando uma nova realidade, que talvez esteja já em processo de elaboração, não se apresente com um vulto mais preciso e melhor definido. Não passaria pela cabeça de ninguém contestar hoje que as leis do Estado, "boas" ou "más" que sejam, sejam leis "válidas"; ninguém sustentaria que o exercício da força não seja de pertinência exclusiva do poder estatal; ninguém contestaria que a soberania, a potestade de império, não seja a própria existência - a alma como teria dito Hobbes - do Estado moderno.

Todavia, justamente lá onde o olhar de Hobbes parece penetrar o acontecer e o revelar de todos os segredos da noção moderna do Estado, intervém - para fazê-lo /161/ ver a mesma consequencialidade da sua maneira de argumentar - a paixão (seria quase tentador dizer) de conduzir até o fundo o seu raciocínio: assim, é de surpreender que a "lição dos fatos" não se adegue inteiramente ao modelo demasiadamente abstrato, demasiadamente rigoroso, que ele constitui para interpretá-la. Digamos logo que, ao que nos parece, sobretudo em três pontos a doutrina moderna do Estado se distanciou e se distancia dos esquemas hobbesianos. Primeiramente, na sua estruturação do poder. Com Bodin, Hobbes traz à luz a unidade da soberania, unidade que significa indivisibilidade do poder. Exceto que "em tempos de motins ou de guerra civil" o soberano é sempre um só; os "direitos de soberania" não podem ser separados senão sob o risco de comprometer a existência do Estado, como aconteceu na Inglaterra durante as "desordens recentes" que levaram uma grande nação à beira da ruína. Mas, diferentemente de Bodin, Hobbes não faz distinção entre a sede e o exercício do poder, impedindo assim não somente aquele caminho para a frutuosa distinção entre forma de Estado e forma de governo, mas para aquela doutrina da tripartição dos poderes que, como veremos, será maturada numa época em que a doutrina da soberania, sendo já de comum domínio, poderia ser ignorada.

Em segundo lugar, na noção de ordenamento jurídico. A concepção hobbesiana da unicidade do ordenamento jurídico estatal contrastava nitidamente, já em seu tempo, com a doutrina de Grozio, segundo a qual a "normalização das relações" próprias do direito não se encerra no Estado, mas se estende também às relações entre Estados, os quais, soberanos /162/ no sentido de criadores do próprio direito, são por sua vez submetidos, ainda que voluntariamente, a um direito a eles superior, o ordenamento internacional. Ao definir a lei exclusivamente como um comando do soberano munido de sanção coerciva, Hobbes não excluía somente a possibilidade de entender a natureza do direito internacional; empobrecia o próprio conceito de direito, e simplificava ao extremo a noção de ordenamento jurídico, reduzindo todo ordenamento a um ordenamento estatal. É certo que ele não fazia outra coisa senão seguir, mesmo neste ponto (antes, antecipando-o), o curso do pensamento político de seu século e dos séculos a ele sucessivos. Mas a doutrina mais recente, retomando idéias que o extremo estatalismo de Hobbes não teria jamais sufocado por completo, devia um dia se afastar do ensinamento do Leviatã, propondo, com a teoria da pluralidade dos ordenamentos jurídicos, uma visão infinitamente mais rica, mais complexa e articulada, seja do fenômeno jurídico que daquele estatal.

Enfim – e tocamos aqui no aspecto, talvez, mais inovador e radical, mas ao mesmo tempo também mais fortemente polêmico do ensinamento de Hobbes – a concepção hobbesiana da unicidade do Estado deveria encontrar um obstáculo intransponível na sobrevivência da concepção fundamental cristã de um tipo de associação irreduzível à associação política, a noção da Igreja como organização visível e concreta da comunidade de fiéis. Até mesmo revolucionária pôde parecer a doutrina hobbesiana a este respeito, negando como ela nega, sem piedade nem reservas, o dualismo dos poderes e das /163/sociedades internas à soberania do Estado. “Governo temporal e governo espiritual não são outra coisa que duas palavras introduzidas no mundo para fazer com que os homens vejam dobrado e enganem-se sobre aquilo que é o seu soberano legítimo”. Opor uma autoridade espiritual àquela civil equivale a criar um “reino invisível”, “semelhante ao reino das fadas”. “Um Estado cristão e uma Igreja são a mesma coisa”. Por esta negação radical do dualismo tradicional Rousseau rendia louvor a Hobbes, o primeiro teórico do “Estado ético” em sentido moderno: “de tous lês auteurs chrétiens Le philosophe Hobbes est Le Seul qui ait bien vu Le mal et Le remede, qui ait osé proposer reunir lês deux têtes de l’aigle, et de tout ramener à l’unité politique, sans laquelle jamais état ni gouvernement ne será bien constitué” (*Contrat Social*, IV.8).

Mas ao falar da “modernidade” da doutrina de Hobbes a esse respeito é necessária a maior cautela. A noção de unicidade do Estado tinha sido afirmada da Inglaterra ao longo da Reforma com tamanho vigor que para alguns interpretes parecia, até mesmo, pressagiar aquela de Hobbes. Por outro lado, a idéia de uma única sociedade em que a Igreja e o Estado coincidem era herança direta da concepção medieval da *respublica christiana*: moderna, se muito, era a doutrina que justamente nos tempos de Hobbes vinha sendo elaborada, de duas sociedades, distantes, mas ambas “perfeitas” à sua maneira, o Estado e a Igreja. Mesmo neste ponto, portanto, o estudo do pensamento hobbesiano nos conduz ao centro da nossa problemática do poder.

Unidade, unicidade, unitariedade: justamente Bobbio colocou a ênfase sobre estes três princípios fundamentais do ensinamento de Hobbes acerca do direito e do Estado; e a esses três princípios, talvez mais do que a qualquer outro, se inspirava aquela consciência política que encontrava em Hobbes a sua primeira, completa expressão.

O Estado hobbesiano constitui certamente o modelo do Estado moderno. Mas se poderia dizer também que representa dele a redução ao absurdo. O mito do Leviatã é um mito admoestador. O “deus mortal” não é, na realidade, mais que uma esplendida máquina criada pelo homem e para o homem. As suas vinganças podem ser tempestivamente desconsideradas. O delicado mecanismo pode ser controlado, corrigido, aperfeiçoado. É desta exigência de aperfeiçoamento, de correção, de controle que nasceu a concepção jurídica moderna do Estado.

HOBBS, *De Cive*, Prefácio e capp. 6 e 10; *Leviatã*, Dedicatória, Introdução e capp. 13, 17, 18, 21, 26, 29, 30, 39.

## Capítulo VII

### Estado Misto e Divisão de Poder

É possível “controlar” o poder, sem contradizer à própria lógica da soberania, que do poder se predica como atributos essenciais a unidade, a indivisibilidade e a absolutez? Uma pergunta como esta não se podia colocar, evidentemente, senão depois que a teoria da soberania estivesse claramente formulada. O desconforto provocado pelo ensinamento de Hobbes é um sinal claro que ele agitava das fundações as visões tradicionais sobre a necessidade que o poder seja submetido a limites precisos e insuperáveis, contradizendo por completo a antiga e enraizada convicção (para dizê-la com uma frase célebre de Lord Acton) “todo poder corrompe, e o poder absoluto corrompe absolutamente”. Não falamos aqui daqueles limites que colocam ao poder a noção de que o Estado deve ser submetido a um critério transcendente de justiça, que o direito positivo deve encontrar a sua justificação no direito natural. Esta noção diz respeito ao fundamento da obrigação política, o problema da obediência às leis, e não àquele da sua validade positiva. O problema que aqui nos ocupa não é um problema de ordem especulativa; é um problema estritamente jurídico-político, um problema de regulação e de estruturação do poder: pode o exercício do poder ser ordenado de maneira tal a assegurar que não desapareça aquela regularidade, aquela normalidade, aquela “segurança” das relações que (como tinha advertido o próprio Hobbes) constituem a condição necessária e se poderia, até mesmo, dizer o *minimum* para que se possa falar da existência de um ordenamento jurídico, para que o poder de absoluto não se torne arbitrário, cessando com isto mesmo de ser “poder” e se tornando “pura força”? Pode-se dizer que este problema é, *in nuce*, o problema constitucional do Estado moderno; mas o fato que ele tenha sido colocado, nestes termos, somente numa época relativamente recente, não nos deve induzir a pensar que ele tenha estado inteiramente desconhecido em tempos mais distantes de nós.

A idéia de regular a atividade do Estado mediante um mecanismo constitucional capaz de assegurar-lhe a estabilidade e de prevenir-lhe o arbitrio é uma idéia que remonta, ainda uma vez, ao pensamento clássico, e que se concretiza, em tal pensamento, na proposta de combinar de algum modo os méritos das várias formas simples de constituição, de maneira a impedir sua “degeneração”, isto é, a transição das “formas boas” “àquelas corruptas”, (cfr. Acima Parte II, cap.1). Trata-se daquela teoria da “constituição mista”, que, difundida no pensamento político grego, é desenvolvida amplamente por Platão no livro III das *Leis* e por Aristóteles no livro IV da *Política*. Este tipo de constituição não representa nem pra Platão nem para Aristóteles a constituição melhor ou “ideal”. Mesmo porque para Aristóteles não há dúvidas que a “melhor constituição é aquela administrada pelos melhores homens”. Mas, como constituição praticamente atuável e recomendável em vista das condições normais dos homens e dos Estados, Aristóteles propõe a *polititia*, uma forma de democracia temperada, que é, segundo sua consideração, a forma de governo mais “estável” e, por muitas razões, a mais “benéfica”. Mesmo sobre este ponto, todavia, Aristóteles parece inspirado por uma preocupação de caráter ético-

político, mais que por um critério estritamente jurídico. A constituição mista que ele teoriza não é tanto uma combinação das características próprias das formas simples com respeito ao exercício do poder, quanto preferivelmente um equilíbrio dos princípios informantes de cada uma; seu objetivo não é tanto de assegurar o “governo de leis”, quanto uma justa proporção da virtude, da riqueza e da maioria.

Muito mais interessante, do ponto de vista jurídico, é a teoria da constituição mista desenvolvida por Políbio no livro VI da sua *Storia de Roma*. Depois de uma crítica cerrada das formas simples, e depois de ter descrito o ciclo com que estas se sucedem numa história perene, Políbio exalta a sabedoria da constituição em que estão reunidos os elementos das várias formas simples, para qual ele aponta o exemplo clássico na constituição espartana, obra de gênio de um único legislador, e a ilustração concreta e em ato na constituição romana, produto ao contrário de experiência secular. Na Roma republicana o elemento monárquico é representado, segundo Políbio, pelos Cônsules; aquele aristocrático, pelo Senado; aquele democrático pelas assembleias populares. A esta combinação dos três tipos de governo Políbio atribui a força, a solidez e a grandeza do Estado romano. Na sua teoria se quis enxergar, por parte de muitos intérpretes, a mais antiga expressão da idéia de equilíbrio e do controle recíproco dos poderes no Estado.

Não muito diversamente de Políbio, mais ou menos um século mais tarde, Cícero no livro I e no livro II da *De Re Publica*, desenvolve a idéia da constituição mista como “*optimus status rei publicae*” e vê sua atuação concreta no governo da Roma republicana. Vimos<sup>43</sup> como Cícero não admitia inteiramente a tese democrática extrema, aquela da soberania popular incondicional. As suas preferências, como se detecta numa passagem do *De Legibus* que já citamos<sup>44</sup>, são por um regime “temperado”, em que *potestas* e *auctoritas* sejam claramente distintas. A constituição mista, descrita no *De Re Publica*, pareceria consistir não somente numa combinação das formas simples, mas numa determinação de obrigações e funções equilibradas umas com as outras, e definidas com precisa terminologia jurídica: “*Id enim tenetote, quod initio dixi, nisi aequabilis haec in civitate compensatio si et iuris et officii et muneris, ut et potestatis satis in magistratibus et auctoritatis in principum consilio et libertatis in populo sit, non posse hunc incommutabilem rei publicae conservarum statum*”.

A doutrina do Estado ou da constituição mista (a distinção entre um e outro conceito não tem nenhum significado particular antes de Bodin) seria retomada e desenvolvida com grande fervor pelos teóricos políticos da Idade Média. Vale, para todos, o exemplo de São Tomas de Aquino, o qual retorna repetidamente sobre esta idéia, partindo da típica preferência medieval pela monarquia como ótima forma de governo, mas indicando que a monarquia deve ser “temperada” justamente na forma de um “*regimen commixtum, quod est optimum*”; e delineando vários modos em que tais misturas podem acontecer, dentre as quais interessa particularmente - no contexto das visões medievais acerca da

---

<sup>43</sup> p. 117

<sup>44</sup> p. 11

supremacia da lei - a idéia da necessidade de participação na legislação do “povo” inteiro.

Justamente porque singularmente apta a explicar e interpretar as estruturas complexas constitucionais que se vinham formando em vários países da Europa através da transformação das concepções medievais mais antigas acerca da relação entre a autoridade e a lei e à colaboração dos “estados” no Estado, a doutrina do Estado misto alcançará o momento da sua máxima popularidade no início da Idade Moderna. Para nos restringirmos a um único país, notemos o sucesso de tal doutrina na Inglaterra, onde ela é acolhida pelos primeiros teóricos da constituição inglesa, como, por exemplo, por Sir John Fortescue, um escritor da segunda metade do século Quinze, o qual toma até pesadamente de São Tomás a concepção do *regimen mixtum* e dela se serve para provar a excelência da monarquia parlamentar inglesa. No século seguinte, um outro escritor de coisas políticas, Richard Hooker, descreve o Estado inglês como uma “tríplice corda”, composta pelo rei, pela nobreza e pelo povo, representados no Parlamento; enquanto Sir Thomas Smith, o mais preciso teórico inglês desta época, afirma até que “os Estados e os governos são comumente simples, mas mistos”. Mas não somente na Inglaterra, mas em todo o Continente europeu, a doutrina do Estado misto é lugar típico na doutrina política do Renascimento, e sobreviverá tenazmente pelos séculos XVII e XVIII.

É essa doutrina, radicada na tradição e, ao menos aparentemente, corroborada pela experiência, que Bodin e Hobbes duramente criticam - e abertamente rejeitam, partindo do conceito de soberania. Criticam-na, antes de tudo, por questões práticas, porque (como já havia indicado Maquiavel) os “Estados de meio” são condenados à instabilidade e à dissolução. Mas rejeitam-na, além disso, como logicamente inadmissível tendo em vista a unidade e a indivisibilidade do poder. Para Bodin, o resultado de uma forma composta de Estado é sempre de produzir um conflito de poderes, que não poderá se resolver senão com a força. A sua existência é uma ilusão, porque na realidade a soberania é sempre em mãos de um único titular. Ainda mais preciso é Hobbes, que se no *De cive* parece ainda admitir a possibilidade de existência das formas de Estado mistas, afirma depois no *Leviatã* que as formas de Estado são sempre simples: monarquia, aristocracia ou democracia; “não podem existir /171/outras, porque a soberania, que demonstrei ser indivisível, não pode pertencer senão a um só, ou a muitos ou a todos em sua plenitude. Seria injusto com Bodin e Hobbes descuidar de observar, nesta tomada de posição precisa deles, além da homenagem a uma exigência teórica, um reflexo direto de uma trágica experiência vivida. Ambos escrevem tendo diante dos olhos a visão de suas pátrias dilaceradas pela guerra civil: estas guerras, que os adversários tentavam justificar como uma luta pela antiga constituição “mista” ou em nome da tradicional “supremacia da lei”<sup>45</sup>, não era aos seus olhos outra coisa que uma luta pela soberania: “a divisão em exércitos opostos não teria acontecido se antes disso a soberania não tivesse sido dividida”.

---

<sup>45</sup> Famosa continua a esse respeito uma frase de Sir Edward Coke, o grande jurista inglês que foi o primeiro *leader* da oposição parlamentar ao absolutismo dos Stuarts: “Magna Carta is such a fellow that He will have no sovereign”.

Mas se Bodin e Hobbes concordam em condenar a idéia do Estado misto, Bodin, como vimos, diferencia-se de Hobbes por distinguir entre forma de Estado e forma de governo. A forma do Estado é, para Bodin, simples em todo caso; mas a forma de governo pode ser completa: uma monarquia, por exemplo, pode-se governar “democraticamente” (*populairement*) se o príncipe faz com que participem dos ofícios “igualmente todos”, ou “aristocraticamente” se deles fazem parte somente poucos; do mesmo modo, uma aristocracia pode-se governar “monarquicamente” ou “democraticamente”, e assim por diante. Com esta distinção entre o *locus* da soberania e o exercício do poder, Bodin pavimentava o /172/caminho para o reconhecimento que, não obstante a unidade e a indivisibilidade do poder enquanto soberano, ele pode ser distribuído ou estruturado de maneira diversa segundo as situações particulares de tempo e lugar, bem como os fins a que uma determinada constituição se proponha. Neste reconhecimento importantíssimo está o germe da teoria moderna da distribuição do poder; “distribuição”, mesmo que não ainda “divisão” verdadeira e própria; visto que a teoria da divisão dos poderes nascerá, primeiramente, como doutrina política, como ideologia particular relativa aos “fins” do Estado, e somente como reflexo se traduzirá, em seguida, numa teoria jurídica do poder e do Estado.

Para Locke e para Montesquieu, os fundadores da teoria moderna da divisão dos poderes, o objetivo de tal visão é, de fato, a atuação de um valor particular, um valor que examinaremos mais adiante sob o nome de “liberdade negativa”, a aspiração de assegurar uma esfera de independência do indivíduo diante do Estado. Mas esta divisão, com a individualização em que se especifica, dos “três poderes” como poder legislativo, executivo e judiciário, não era uma dedução abstrata de um esquema preconcebido, mas vinha apresentada (ou ao menos assim a apresentava Montesquieu) como aderente de uma concreta realidade constitucional, que, com razão ou sem, Montesquieu acreditava ver atuada na constituição inglesa. Do mesmo modo ela não significava, como normalmente se acredita<sup>46</sup>, /173/um ataque deliberado à doutrina da soberania, um retorno à idéia de soberania fracionada e dividida - se é que a teoria do Estado misto tivesse implicado em tal fracionamento. Significava preferivelmente uma concepção nova e original sobre o modo em que o poder pode ser organizado e distribuído por dentro do Estado, concepção que se tornaria a porta de entrada na concepção moderna do Estado como ordenamento jurídico. O problema que se colocavam Locke e Montesquieu não era um problema de soberania, mas de constituição. Mais que de “divisão de poderes” seria o caso de falar em “divisão do poder”<sup>47</sup>. Não se tratava para eles, ou não se tratava somente, de estabelecer o lugar onde reside a soberania ou a quem ela deva esperar, mas como o poder deva ser exercitado para ser digno desse nome.

E que valha o verdadeiro. Segundo Locke, porque os homens vivem em um “estado civil” e não no estado de natureza onde não existe segurança de direito

---

<sup>46</sup> É a tese de Gierke, (*Giovanni Althusius*, cit., p.147), geralmente admitida pelos históricos das doutrinas políticas, como se pode ver no capítulo sobre “La théorie de la souveraineté”, no volume de DRATHÉ sobre Rousseau por nós citado diversas vezes.

<sup>47</sup> Já havia notado muito bem JAMES MADISON em suas célebres páginas sobre Montesquieu de 1787-88 (*The Federalist*, n. XLVI – XLVII)

são necessárias três condições: uma lei “positiva” estabelecida por “consenso geral”, um “juiz imparcial”, um poder que exerça as sentenças e as leis. Segundo Montesquieu, para que se atue a liberdade do cidadão (que é “cette tranquillité d’esprit que provient de l’opinion que chacun a de sa sûreté”), é necessário que o Estado seja “moderado”, que o “poder” não possa ser “abusado”; e para que isso ocorra, “il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir”. Em seu célebre capítulo /174/ sobre a “Constituição da Inglaterra”, Montesquieu não poderia dizer mais claramente que os três poderes se encontram em *todos os Estados*; adicionando, porém, em seguida que a “liberdade política” existe somente naqueles Estados, em que tais poderes não se acumulam na mesma pessoa ou no mesmo “corpo de magistrados”. Ora, as formas e os tipos de Estado são para Montesquieu essencialmente duas. Abandonando ou corrigindo - nas pegadas de Maquiavel - a tripartição aristotélica, Montesquieu distingue os “governos” em repúblicas e principados; estes últimos por sua vez podem ser “monarquias” ou “despotismos”, de acordo com o poder de um só que se exercite segundo leis estabelecidas ou de maneira caprichosa e arbitrária. A “natureza” de um governo é portanto determinada pela sede da soberania, pela atribuição da *souveraine puissance*: ao povo todo ou a uma parte desse nas repúblicas, a um só no principado.

Mas se a distinção dos poderes está presente em todos os Estados, é claro que o mecanismo da separação e contraposição deles deve poder ser aplicado tanto às repúblicas quanto às monarquias, como um meio para atuar, não o fracionamento da soberania, mas a regulamentação do próprio poder, e, isto é, a garantia de segurança pelo direito em que consiste a liberdade; só ao despotismo não se poderá aplicar, porque este é por definição arbitrário e indiferente ao direito. Por esta razão, justamente, poderão existir monarquias em que se atua a liberdade, no sentido preciso de garantia jurídica e controle do poder, e das repúblicas em que a liberdade é muito menos segura. A doutrina /175/ de Montesquieu não contém qualquer indicação precisa de preferência por uma “forma” de Estado mais que por outra. A sua afirmação que “dans un Etat libre...il faudrait que Le peuple en corps eut Le puissance legislative” não deve ser interpretada no sentido de uma concessão ao dogma da soberania popular. E isto pela simples razão que, diferentemente de Bodin e Rousseau, para Montesquieu o poder legislativo não esgota de modo algum a soberania<sup>48</sup>, a qual pareceria estar presente também nos outros dois poderes: todos os três, na sua discórdia concorde (“ces trois puissance...seront forcées d’aller de concert”), constituem a vida do Estado.<sup>49</sup>

Diga-se até, com Gierke, que na determinação dos sujeitos ou dos titulares dos poderes individuais sobrevive em Montesquieu a velha idéia de governo misto. Mas se a sua doutrina não antecipa de modo algum a teoria moderna da democracia, se pode e se deve dizer preferivelmente (mas neste ponto estão

---

<sup>48</sup> Mais incerta é a posição de Locke, que coloca o “supremo poder” no poder legislativo, mas admite que “soberano” deva dizr-se em alguns casos o poder executivo na pessoa do monarca (2º *Tratado* §§132 e151)

<sup>49</sup> Como se nota, somos quase tentados a ver na doutrina de Montesquieu uma antecipação da teoria moderna dos três poderes como “órgãos” do Estado, sem com isto aderir de modo algum à doutrina “organicista” que afastamos anteriormente (parte I, cap I, PP. 31-32)

todos de acordo) que ela contém o programa da moderna concepção liberal do Estado: isto é, a afirmação que não existe garantia de direito, nem portanto garantia de cidadão, onde o poder não seja delimitado com precisão no seu exer/176/cício, o que não pode acontecer sem a subdivisão, com equilíbrio e controle recíproco das funções em que se especifica a atividade do Estado.

Se estas nossas observações estão corretas, elas podem servir para explicar como a doutrina da divisão do poder tenha podido se tornar, na doutrina constitucional moderna, sinônimo de uma concepção jurídica do Estado. A divisão do poder não significa negação da soberania. Ninguém desejará negar que o Estado moderno seja plenamente soberano. Mas um “soberano” existe também, lá onde os poderes sejam mais rigidamente separados e contrapostos. O exemplo da Constituição americana bastaria sozinho para prová-lo. Os pais fundadores que em 1787 quiseram dar ao novo Estado o melhor aspecto a que pudessem pensar; inspiraram-se nas idéias de Montesquieu e estabeleceram uma nítida divisão dos poderes. Tal divisão foi, agora já por quase dois séculos, objeto de louvores hiperbólicos e de críticas severas. Sobretudo, se ouve frequentemente dizer que um dos inconvenientes de tal sistema é aquele de não indicar quem seja, exatamente, o soberano. Mas quem assim fala provavelmente nunca leu com atenção o texto daquela constituição. Ela se abre com este preâmbulo: “*Nós, o povo dos Estados Unidos, com o objetivo de constituir uma União mais perfeita, de fundar a justiça, de garantir a tranqüilidade doméstica, de prover à defesa comum, de promover o bem-estar geral, de assegurar a nós mesmos e à nossa descendência o benefício da liberdade, ordenamos e estabelecemos esta constituição para os Estados Unidos da América*”.

/177/

PLATÃO, *As Leis*, III, 691d-692c, 693d,e; ARISTÓTELES, *Política*, III, 1265b-1288<sup>a</sup>; IV, cap. viii-xi; V, 1302<sup>a</sup>; CÍCERO, *De Re Publica*, I §§23 e 33; *De Legibus*, III, §28; S. TOMÁS DE AQUINO, *De Regimen Principum*, I, cap. vi; *Summa Thologica*, 1<sup>a</sup> 2<sup>a</sup>, XCV, art. 4; 2<sup>a</sup>2<sup>a</sup>, CV, art.1; MAQUIAVEL, *Discorso sopra Il riformare lo Stato a Firenze* (1520), SIR THOMAS SMITH, *De Re Publica Anglorum*, livreo I cap. 6; livro II. cap. 1; BODIN, *De la R´publique*, livro II, cp. 1; HOOKER, *Ecclesiastical Polity*, VII, xviii, 10; VIII, viii, 9; HOBBS, *De Cive*, cap. 7, §4; *Leviatã*, capp. 18, 19, 20; LOCKE, *2º Tratado sobre o Governo Civil*, cap. IX, § 123-126; cap. X, §132; cap. XIII, §151; MONTESQUIEU, *Espirito das Leis*, livro II, cap. 1; livro XI, cap. 4 e 6.

/179/

Capítulo VIII

A Pluralidade dos ordenamentos jurídicos

O direito estatal esgota verdadeiramente toda a experiência jurídica, e é realmente o “terror” inspirado pelo Leviatã que estabelece aquela regularidade e aquela normalidade de comportamentos e relacionamentos que até agora associamos à noção de direito? Para quem olha o processo de formação do Estado moderno de um ponto de vista histórico, a tese hobbesiana parece, num primeiro momento, plenamente confirmada pelos fatos. Ao monopólio da força por parte do “principado novo” corresponde um progressivo monopólio do poder, que o

acompanha e o apóia; que é monopólio seja da produção, que da execução e da tutela do direito por parte do Estado. Nenhum testemunho a esse respeito é mais eloqüente que aquele de Montesquieu, o teórico por excelência do poder controlado e dividido: “Autrefois chaque village em France etait une capitale; il n’y em a aujourd’hui qu’une grande: chaque partie de l’État était um centre de puissance; aujourd’hui tout se raporte à um centre; et ce centre est, pour ainsi dire, /180/l’État même”. Para Montesquieu, o Estado moderno surgiu sobre as ruínas do particularismo feudal, quando a Europa “se partagea en une infinité de petites souverainetés”; nesta unicidade que substituiu a pluralidade dos antigos ordenamentos – às “prérogatives des corps”, ai “privilèges des Villes” – consiste justamente, para o autor do *Espirit des Lois*, o perigo do moderno despotismo<sup>50</sup>.

Eram justamente aquelas prerrogativas, aqueles privilégios – aquela “liberdade”, no sentido medieval da palavra – que Hobbes havia denunciado como precursoras da dissolução do Estado. A soberania do Estado não tolera qualquer *imperium in imperio*. Fonte e árbitro supremo do direito, para Hobbes, é o Leviatã, e somente ele. O ordenamento jurídico é único ou não é. O direito como disciplina da convivência surge e cessa com o Estado, posto que é o Estado que impõe aos súditos a lei que é obrigação, reivindicando diante de outros Estados o seu direito, que é a liberdade.<sup>51</sup> “Sobre os bastiões da cidade de Lucca se lê / 181/ainda hoje em grandes caracteres a palavra *Libertas*, mas ninguém pode inferir disto que o indivíduo goze ali de maior liberdade, ou esteja dispensado de servir ao Estado em maior medida que está em Constantinopla”. “A liberdade do Estado é aquela mesma que cada homem possuiria se não existissem leis positivas, se não existisse um Estado. E as suas conseqüências são as mesmas... Cada Estado é absolutamente livre de fazer... aquilo que considera mais relevante à própria vantagem. Por isso os Estados vivem na condição de uma guerra perpétua, sempre em ponto de batalha, com as fronteiras guarnecidas e os canhoes apontados aos vizinhos que os rodeiam”.

A unicidade do ordenamento jurídico estatal não significa, portanto, para Hobbes a inexistência de outros ordenamentos: existem outros ordenamentos enquanto existem outros Estados. Mas esses ordenamentos são irrelevantes para o próprio Estado: são a ele rivais, e potencialmente inimigos. A pluralidade dos ordenamentos jurídicos significa somente que o poder do Leviatã está circunscrito no tempo e no espaço: se dirige a determinados indivíduos, se faz ouvir em um determinado âmbito territorial, não mais além. Mas isto não argumenta a unicidade substancial da experiência jurídica: não é senão a conseqüência do fracionamento político, da anarquia das relações internacionais. Para Hobbes não existe direito onde não existe um “poder comum”: uma vontade superior a todas

<sup>50</sup> Por esta razão Montsquieu recomenda a conservação ou a renovação de *povoirs intermédiaires*, que “canalizem” o poder e lhe amansam o ímpeto, assim como “o junquilha e o minúsculo cascalho das margens” seguram o ímpeto do mar: idéia que permanecerá cara a uma exígua fração do melhor liberalismo oitocentescos, que antecipa a aspiração moderna à descentralização e à retomada das autonomias locais e regionais.

<sup>51</sup> A antítese que Hobbes coloca entre direito (*right*) e li (*Law*) constitui, em certo sentido, um *unicum* na história da filosofia do direito: cf. *La dottrina del diritto naturale* (Milão, 1954), p. 76 ss. Mas para entendê-la completamente é necessário compreender que a língua inglesa não possui um equivalente verdadeiro para a palavra *direito* (*ius*, *droit*, *Recht*), mas usa a palavra *right* sempre e somente no significado que nós chamaríamos de “direito subjetivo”, ao mesmo tempo que não oferece outra expressão com que se possa manter o significado do direito no sentido “objetivo” se não aquela de *Law*.

as outras, e capaz de impor com a força a obediência aos seus comandos. A redução de todo o direito a direito estatal é o reflexo direto da concepção imperativista do direito; está também, se poderia acrescentar, direta/182/mente ligada à estrutura “autoritária” da relação política como relação de comando e obediência. Não se pode falar de uma pluralidade de ordenamentos jurídicos, de uma pluralidade própria e verdadeira, enquanto não se admitir, ao lado daquela concepção imperativista, outras interpretações possíveis da experiência jurídica; enquanto não se reconhecer, para além daquela autoritária, a existência de outras e diversas estruturas de relações humanas. A possibilidade de revisar a presença do direito para além da situação de comando e obediência que é própria da relação política, constitui não a desmentida, mas o limite da construção jurídica do Estado; não a refutação, mas a determinação da esfera própria de referimento daquele conceito de soberania em que vimos reassumir a noção da força “legalizada”, do “poder” que é próprio do Estado.

Esta presença do direito, negada tão radicalmente por Hobbes, tinha sido afirmada já na sua época, com vigor e convicção incomparáveis, pelo fundador do direito moderno internacional - por Grozio. As relações internacionais para Grozio não são de pura força. O comportamento dos Estados não é regulado somente pelo interesse e pela vontade de potência. “Nulla est tam valida civitas quae non aliquando aliorum extra se ope indigere possit, vel ad commercia, vel etiam ad arcendas multarum externarum gentium iunctas in se vires; unde etiam a potentissimis populis et regibus foedera appeti videmus, quorum vis omnis tollitur ab his qui ius intra civitatis fines concludunt. Verissimum illud, omnia incerta esse simul a iure recessum est”. Parece uma /183/resposta a Hobbes; em realidade são palavras escritas cerca de vinte anos antes das suas. Existe um ordenamento jurídico mesmo numa sociedade “paritária”, como é aquela das relações entre Estados. Existe um direito que não se resolve no comando de um “soberano”. Este direito é o direito Internacional, il *ius gentium*, “*id est quod gentium omnium aut multarum voluntate vim obligandi accepit*”. Note-se: mesmo este direito, assim como a lei positiva do Estado, para Grozio tem suas origens na vontade dos homens, é um *ius voluntarium*. Não é, ou não é somente, uma exigência racional, uma construção do “direito natural”. A verdade é que, não podendo extrair sua validade de um poder superior ou “soberano”, o direito internacional a extrai, para Grozio, de uma noção de justiça, da norma de direito natural que prescreve *pacta sunt servanda*. Mas como direito positivo, ele é considerado justamente e somente, de fato, enquanto os Estados se consideram a ele vinculados e o respeitam, regulando e uniformizando seus comportamentos e suas relações segundo as suas normas: enquanto, numa palavra, *pacta sunt servata*.

O caso do direito internacional, que quisemos ilustrar retornando diretamente à fonte de todas as teorias modernas acerca desse, permanece até hoje o exemplo clássico de um ordenamento jurídico não estatal de um tipo diverso daquele que o Estado coloca em seu interno, e que está centrado no princípio de soberania. Mas não é o único caso que se pode apresentar para defender a pluralidade dos ordenamentos jurídicos e para demonstrar a inadequação da tese hob/184/besiana de sua unidade. Em tempos mais próximos a nós a doutrina da pluralidade dos ordenamentos jurídicos foi difundida e popularizada da “teoria da instituição”, à qual já tivemos ocasião de nos referir, e

que vê a presença do direito onde quer que exista uma “instituição”, isto é um grupo social organizado. Segundo essa teoria é possível falar de ordenamento jurídico não somente no que concerne à comunidade internacional ou ao ordenamento da Igreja, mas onde quer que as “relações sociais” se concentrem numa “organização” particular: o que pode acontecer em toda forma de associação (de caráter cultural, econômico, esportivo, etc. e até mesmo numa organização criminosa) cujos membros constituam uma “unidade concreta” graças a um conjunto de normas que disciplinam seus comportamentos e relações. Mas não são as normas (ao menos segundo Romano), e sim a própria organização que constitui o ordenamento jurídico, o qual é anterior às normas e as move “como peões em um jogo de xadrez”.

A teoria institucional, assim como acolhida hoje - muito favoravelmente - pela doutrina contemporânea, parece constituir um desafio aberto não apenas a um, mas a dois dos postulados fundamentais da concepção hobbesiana da soberania. Pois de um lado, de fato, ela afirma de modo completo e consequencial o princípio da pluralidade dos ordenamentos jurídicos contra a noção hobbesiana da unicidade e do ordenamento estatal. De outro, ela conduz a uma vi/185/são pluralística da sociedade que é radicalmente antitética à concepção hobbesiana da necessária estrutura unitária do Estado. Seria talvez o caso de nos perguntar se ela não representa uma reviravolta deliberada de todo o processo histórico que temos examinado e descrito como característico da formação da noção moderna do Estado. Com razão se viu nela uma teoria política, além de jurídica, “uma das tantas vias pelas quais os teóricos do direito e da política tentaram resistir à invasão do Estado”<sup>52</sup>. Neste capítulo nos deteremos somente no primeiro desses dois aspectos da teoria institucional, aquele que mais nitidamente se opõe à doutrina da unicidade do ordenamento estatal.

Os sustentadores da teoria institucional não poderiam dizer mais claramente que para entender a verdadeira natureza do ordenamento jurídico, é necessário abandonar o conceito de direito formado “somente a partir do modelo de direito do Estado”. No Estado, eles reconhecem “a mais importante das instituições”, o “macrocosmo jurídico” a forma “mais evoluída” da sociedade humana; mas não parece haver para eles qualquer diferença, qualitativa ou “estrutural”, entre o ordenamento estatal e os outros ordenamentos: porque todo ordenamento é, por definição, “organização”, e “o conceito de organização” implica por si mesmo uma relação “de superioridade e de correlativa subordinação”. Ora nos parece ser justamente nesse ponto que eles caem em um erro similar, /186/ainda que oposto, àquele de que acusamos a doutrina hobbesiana. Se o erro de Hobbes foi não reconhecer a possibilidade de ordenamentos jurídicos diversos daquele estatal, nem por isso se invalida a análise por ele feita sobre as características próprias deste; análise que, como tentamos demonstrar, constitui o ponto terminal de uma longa elaboração da noção jurídica do Estado, do secular processo através do qual se veio enucleando o conceito de soberania. Admitir a pluralidade dos ordenamentos jurídicos não significa - não pode significar - a invalidação de tal conceito; “degradar” o Estado da sua posição toda particular quer em relação ao direito, quer em relação à

---

<sup>52</sup> N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Turim, 1958, p.16.

força, posição esta que enquanto corresponde a uma situação de fato, foi evidenciada de modo concordante pelos juristas e pelos “realistas políticos” que através dos séculos se inclinaram a perguntar sobre a natureza do fenômeno político. Se pode até dizer (e é uma observação perfeitamente exata) que “toda força que seja efetivamente social e se torne então organizada se transforma, por isso mesmo, em direito”: mas se deverá sempre admitir que somente no “poder” do Estado se situa aquela completa equação da força e do direito que os teóricos antigos haviam indicado com o nome de soberania. Se reconheça até (e isso é incontestável) que uma relação de superioridade e subordinação está implícita em toda organização: mas se deverá sempre admitir que a relação de comando e obediência se apresenta, na organização estatal, com características próprias que a distinguem de toda outra. Se fale até, /187/ enfim, se assim quiser, de ordenamento que “movem” as normas jurídicas “como peões em um jogo de xadrez”: é um fato, porém, que somente o Estado está apto a criar ou “produzir” normas jurídicas mediante uma simples decisão imperativa, e a não apenas “movê-la”, mas de “impô-la” com a força a sua disposição.

Destes dois atributos conjuntos, da criação e da imposição do direito, contidos na “soberania” por definição, os outros ordenamentos não participam, ou participam apenas parcialmente. As normas que eles contemplam possuirão uma natureza diversa: constituirão “diretivas” e não “imperativos”, serão “aceitas” e não “impostas”, possuirão, sobretudo, uma “sanção” diversa: se eu me conformo pontualmente (mais pontualmente, talvez, de quanto eu não obedeça as leis do Estado!) às regras de um jogo como o *tennis* ou o *bridge*, ou ao regulamento do meu círculo, ou aos preceitos da minha Igreja, não por isso eu me conformo a tais normas somente porque são estipuladas nas convenções internacionais relativas ao *tenis* ou ao *bridge*, ou porque foram concordadas na assembléia de sócios, ou estabelecidas pela autoridade da Igreja; mas porque, provavelmente diversamente de outros concidadãos meus, essas são para mim “válidas” mesmo se não “coativas”, e a elas, portanto, espontaneamente ou voluntariamente, me sujeito; além do mais, não poderia na situação de hoje, ser forçado à observância delas, ou ao menos não poderia sê-lo da mesma maneira como seria se aquelas normas fossem “leis do Estado”.

/188/ Mas, se poderá contrapor, nada exclui que a “força social organizada” de uma “instituição” particular acabe por assumir um vigor e uma eficácia igual, às vezes até superior, àquela do Estado. Nada exclui que uma determinada organização se oponha e se sobreponha ao Estado, contestando seu monopólio de poder e substituindo-o, sediando-se em todo perímetro espacial (em “todo o território”), e estendendo-se indistintamente a todos aqueles que a tal poder estão submetidos (a toda a “população” do Estado). Em tal caso, não há dúvidas que tal “instituição” se tornaria ela mesma um Estado, antes, “o Estado”; e ela se encontrará necessariamente a reivindicar (ou, para falarmos com maior acuidade, os “seus” juristas se encontrarão a reivindicar para ela) justamente aqueles mesmos atributos que, ao longo de séculos, a doutrina jurídica do Estado veio enucleando como próprios desse, a *plenitudo potestatis*, a soberania da sua unidade, na sua indivisibilidade e na sua incondicionalidade. Ainda uma vez a lógica implacável de Hobbes assinalaria o seu triunfo. Essa seria a última, mas, porquanto podemos julgar, ainda longínqua e improvável, vingança do Leviatã.

As mesmas observações, pensamos, poderiam ser válidas para o caso – talvez menos improvável este do que o outro a pouco acenado – que uma nova e diversa organização das relações internacionais substituísse a atual: que um “poder soberano” fosse instituído, apto a impor de maneira autoritária aquelas normas que regulam hoje as relações entre os Estados, e muitas outras ainda, transformando de tal maneira /189/a atual estrutura da comunidade internacional, e tornando-a muito similar, senão idêntica, àquela de um “Estado”. Mesmo em tal caso, este “superestado” acabaria por se tornar, ele mesmo, o Estado, e não poderia senão se submeter àquela mesmíssima lógica da soberania que se afirmou até agora exclusivamente em relação ao Estado e à sua estrutura. Não restaria que desejar, neste caso, que na organização do novo Leviatã se pudesse levar em conta a experiência daquele antigo, estabelecendo todos aqueles necessários e delicados mecanismos diante dos quais o poder daquele pôde ser desordenado, balanceado e controlado na complexa estrutura constitucional do Estado moderno.

MONTESQUIEU, *Espírito das Leis*, II, 4; VIII, 6; XXIII, 24; HOBBS, *Leviatã*, cap.14, 18, 21, 36, 29; GROTIUS, *De iure belli ac pacis*, Proleg., §22; livro I, xiv, 1; SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 1917 (2ª ed., Florença, 1945), I, §§5, 10, 12-14, 19; II, §§25-32.

/191/

Capítulo IX

Estado e Igreja

Diverso do problema da unidade do poder e daquele da unicidade do ordenamento jurídico é o problema sobre o Estado postular ou não uma estrutura unitária da sociedade, isto é uma estrutura na qual não exista lugar para outros tipos de associação humana para além daquela que se resume no vínculo formal e impessoal da soberania. O juízo de Hobbes a esse respeito é, como normalmente, imaginoso e decisivo: “os pequenos Estados por dentro das vísceras de um grande Estado” são “como os vermes que os médicos chamam ascaris” dentro do corpo humano. Tão categórico quanto é Rousseau: “Il importe done, pour avoir bein l'énoncpe e de la volonté générale, qu'il n'y ait pás de société partielle dans l'état; et chaque citoyen n'opine qu'après lui”. O esquema é claro: à soberania única e indivisível do Estado deve corresponder uma sociedade unitária, que por sua vez se resolva na totalidade dos “cidadãos”, igualados e nivelados numa comum sujeição. Uno o poder, única a lei, unida a Cidade. Mas, no Estado mo/192/dermo, já vimos dividido o poder, e reconhecida a existência de outras “leis” além daquelas do Estado. A pergunta não poderia, portanto, ser outra senão esta: a sociedade em que vivemos é uma sociedade pluralista ou unitária? Acreditamos que mesmo o “monista” mais convicto deva conceder que a três séculos de Hobbes, os esquemas hobbesianos, também neste ponto, não estão inteiramente atuados.

A primeira e mais solene demonstração que o Estado moderno não conseguiu atuar o esquema hobbesiano de uma sociedade unitária, é a sobrevivência de uma organização distinta, rival, e às vezes antagonista ao

Estado: a existência da Igreja, ou das Igrejas. A visão cristã do mundo é uma visão essencialmente dualística: enquanto cristão, o homem é cidadão não de uma, mas de duas cidades. A sua participação no “Estado”, a sua “cidadania” terrena, não invalidam a existência de uma outra, e mais válida cidadania. A alma imortal está destinada a uma associação bem diversa:

“O frate mio, ciascuna è cittadina  
D’una vera città; ma tu vuo’ dire  
Che vivesse in Italia peregrina...”<sup>53</sup>

Em vão, de Maquiavel a Hobbes, de Rousseau a certos modernos “laicistas”, este estado de coisas foi deplorado como uma ameaça ao “Estado”. “Jésus vint établir sur la terre un royaume spirituel: ce qui, séparant Le système théologique Du système politique,/193/ fit que l’état cessa d’être un, et causa dès divisions intestines qui n’ont jamais cesse d’agiter lês peuples chrétiens”. À acusação de Rousseau se poderia responder que justamente nesta “divisão de sistemas” consistiu o destino partícula do Ocidente e, quiçá, talvez também uma das maiores razões da sua grandeza. É um fato que mesmo o moderno Leviatã terminou por se adaptar a esta divisão. Até quando nossa sociedade permanecer uma sociedade cristã, ela não poderá deixar de ser, por definição - e fundamentalmente, uma sociedade “dividida”, uma sociedade “pluralista”.

Mas é necessário distinguir - e já havíamos advertido quando tratamos da teoria institucional - entre pluralismo e pluralismo. Uma coisa é reconhecer a existência de normas e de preceitos vinculantes independentes da soberania do Estado, outra coisa é conceber a sociedade de maneira pluralista, considerando aquelas normas e aqueles preceitos não mais de um ponto de vista somente formal (isto é, como normas de estrutura diversa, mas não menos “válidas” que as leis do Estado), mas sim como manifestações de um conjunto de relações organizadas e “institucionalizadas” como expressões de fenômenos associativos diversos e independentes daquele que se atua no Estado. Esta é uma observação que pode ser útil, acreditamos, também no que concerne ao problema do dualismo entre Estado e Igreja, que tem papel importante em nossa história. Tal dualismo, de fato, pode ser concebido de dois modos: como dualismo de poderes, ou como contraposição de duas sociedades. Na sua longa existência tal dualismo foi entendido por vezes de uma maneira ou de outra, ou das duas, /194/como entendeu a crítica radical de Hobbes para atacá-lo.

Ora, nos parece que a doutrina tradicional, contra a qual em grande parte é dirigida a crítica hobbesiana, seja essencialmente uma doutrina do dualismo dos poderes: contrariamente a quanto se pensa e se repete usualmente, a visão medieval da sociedade não é, ao menos no que concerne a relação entre “Estado” e “Igreja”, uma visão “pluralista”, mas uma visão unitária. Estado e Igreja coincidem na *respublica christiana*. “Poder espiritual” e “poder temporal” são duas atribuições, dois “departamentos” de uma única sociedade, composta dos mesmos membros, unidos por única fé e uma única lei. Certamente existe uma diferença substancial entre as normas que emanam de um e de outro: estas

---

<sup>53</sup> Purgatório, XIII, 94-96

miram à “temporalis tranquillitas civitatis”, aquelas “ad finem felicitas aeternae”. Certamente o dualismo dos poderes é razão de um desconforto crescente na medida em que se afirma o conceito de soberania: prova disso é a ponta extrema da doutrina teocrática, e a insatisfação pela velha simbologia em que se expressava a noção tradicional da coordenação e cooperação entre eles (o sol e a lua, as duas espadas, etc), insatisfação que transparece a partir dos raciocínios ainda tão tipicamente “medievais” da monarquia dantesca. Mas a premissa obrigatória de onde partem os teóricos políticos da Idade Média é sempre aquela de uma sociedade religiosamente homogênea, a qual exclui do seu seio aqueles *qui foris sunt*, como, por exemplo, os Hebreus que permanecem um corpo estranho, ainda que “tolerado”, na Cidade cristã. A ortodoxia é o /195/pressuposto da unidade política: qualquer ameaça à tal ortodoxia, à Igreja, é automaticamente uma ameaça ao Estado; a perseguição aos hereges não é somente um dever para o príncipe cristão: é uma exigência da “razão de Estado”.

Desta mesma premissa parte, ao menos em seu início, a Reforma protestante. Justamente em nome da homogeneidade religiosa é dirigido aos “Príncipes” ao “poder temporal”, o pedido de operar a reforma na Igreja. Justamente com o objetivo de salvaguardar a estrutura unitária da sociedade é afirmado aquele princípio da unidade do corpo político que encontra solenemente sua afirmação no preâmbulo do *Statute of Appeals* de 1533, que consagrou a reforma, ou seria mais exato dizer o cisma de Henrique VIII da Inglaterra. Depois de ter proclamado a plena soberania do Estado nacional (“este reino da Inglaterra é um Império”), o documento prossegue afirmando que o Estado deve ser “governado por um único Chefe supremo”, e que a este chefe, o Rei, é ligado e deve “natural e humilde obediência” um único “corpo político composto de homens de toda condição, repartidos em clérigos e laicos”. À Teocracia é contraposto o Cesaropapismo. Desaparece todo traço de universalismo e dualismo dos poderes. Mas o pressuposto é ainda, sempre, a necessidade da estrutura unitária do corpo político. Precisamente porque a heterodoxia não é concebível no Estado, vem consagrado o princípio *cuius régio eius religio* (Pace di Augusta, 1555). Precisamente porque a Igreja e o Estado não são senão dois aspectos da mesma sociedade e os membros de uma são exatamente os mesmos /196/do outro, vem reivindicado ao “soberano” a tarefa de “estabelecer a forma de religião” e de impor a sua observância coativamente (Ato de Supremacia de Enrico VIII, 1534; Atos de supremacia e Uniformidade de Elisabeth, 1559). Sob a pena de um Arcebispo de Canterbury, Whitgift, eis antecipada, palavra por palavra, a tese de Hobbes; “Eu não vejo qualquer diferença entre uma comunidade cristã e a Igreja de Cristo”. Dissentir, não conformar-se à religião estabelecida, é um *crimen laesae maiestatis*. Na Inglaterra de Elisabeth a sorte dos reformistas evangélicos será somente um pouco melhor da dos católicos romanos: estes serão considerados traidores, aqueles rebeldes contra a autoridade constituída.

A liberdade religiosa nasceu do protesto da consciência cristã contra uma doutrina como esta, que não deveria tardar a ser marcada como *machiavellistica et turcica*. Na Inglaterra como em outros países da Europa, Católicos e Reformados se encontram combatendo a mesma batalha para afirmar a existência de “dois reinos”, aquele de Cristo e aquele da rainha ou do “príncipe

novo”, para negar a coincidência das “duas sociedades”, e para reivindicar a liberdade e a autonomia da Igreja frente ao Estado, mas a doutrina dos “dois reinos” não significava para eles nem mesmo o reconhecimento de uma possível separação entre o Estado e a Igreja, da legalidade do dissenso e da possibilidade de uma sociedade inspirada na heterodoxia ao invés de na ortodoxia. Longe de admitir a independência recíproca entre o Estado e a Igreja, eles concordavam em afirmar a necessidade de uma compenetração íntima entre eles, e o dever do Estado /197/em se fazer servo dócil e respeitoso da Igreja, a executora das leis divinas por ela mantidas e interpretadas<sup>54</sup>.

A liberdade religiosa nasceu, portanto, não somente do “dualismo cristão”, mas da vontade e da experiência vivida no “dissenso” e no “não conformismo”. Como reivindicação da incoercibilidade da fé e dos direitos invioláveis da consciência, ela já havia certamente sido vislumbrada e cortejada por uma multidão de espíritos que ousaram se opor à doutrina dominante da uniformidade e da intolerância política e religiosa.<sup>55</sup> Mas a nova doutrina provavelmente não seria atuada praticamente, não se teria traduzido numa nova estrutura da sociedade, sem a resistência e a luta obstinada daqueles “grupos independentes”, daquelas “seitas fanáticas” contra as quais Hobbes apontava setas apenas um pouco menos afiadas daquelas que ele dirigia contra a Igreja de Roma. Afirmar a necessidade dos crentes procederem com a reforma religiosa sem muita demora (*tarry*), sem mais esperar o “comando do Magistrado”; proclamar a natureza puramente espiritual da Igreja, e a conseqüente absoluta incapacidade do poder secular nas coisas da fé, tirando /198/do meio do caminho a própria razão da intolerância e da tirania civil e religiosa: estes que foram os baluartes dos “Independentes”, de cujo meio saiu um homem de Estado da estatura de Cromwell, eram também as premissas para uma renovação radical da noção “monística” e unitária do Estado. São os preceitos que tornariam possível um dia o respeito e a tutela das minorias dissidentes, conjuntamente com a independência recíproca do Estado e da Igreja; que teria permitido não só a garantia de liberdade de culto e de organização no Estado moderno, mas de abandonar a miragem hobbesiana de uma sociedade unificada e homogênea, reconhecendo finalmente que a liberdade do cidadão não se atua plenamente senão onde cada um é livre para seguir sua consciência e adorar e servir o próprio Deus como melhor acredita. Destes princípios seria um dia derivada a grande fórmula cavouriana: “Igreja livre em Estado livre”.

Neste sentido, não hesitamos em fazer nosso o juízo de um distinto histórico do século passado, Lord Acton: é do conflito entre Estado e Igreja que se deve grande parte da “liberdade civil” na Europa. Mas falar de “liberdade”, como falamos, poderia fazer nascer uma suspeita justificada de uma interpolação de nossa parte de um critério valorativo naquele que até agora quis ser um discurso

---

<sup>54</sup> Mesmo onde, especialmente por obra dos jesuítas, se afirmava a natureza essencialmente espiritual do poder eclesiástico e o caráter completamente ‘secular’ da associação política, o princípio da *potestas indirecta* reestabelece que o elo de interdependência entre Igreja e Estado, de subordinação deste em relação àquela, que a doutrina católica nunca abandonou. Como observava um crítico contemporâneo, “quod una manu abstulit Papae Bllarminus id altera dat”.

<sup>55</sup> Sobre este assunto nosso primeiro maestro Francesco Ruffini escreveu páginas insquecíveis.

puramente descritivo. O problema que nos ocupa agora não é se o Estado *deve* ou não promover a “liberdade” ou qualquer outro “bem”; o problema é: pode o Estado subsistir numa sociedade /199/de estrutura pluralista; é possível falar ainda em “soberania” quando esta sociedade for, aparentemente, fragmentada e dividida? Também a esse respeito, sem citar novamente as ajudas, muito pertinentes nesse caso, da teoria institucional, basta lembrar a concreta experiência do Estado moderno, que se adaptou plenamente a uma sociedade pluralista, e parece não só subsistir, viver e prosperar muito melhor, justo lá onde a estrutura social se enriquece continuamente de uma infinita variedade de relações associativas, de livres iniciativas individuais. Os países onde o “dissenso” e o “não conformismo” foram aceitos como uma regra de vida, e não somente no que concerne o fenômeno religioso, mas de toda manifestação de costume, de cultura, de organização econômica ou administrativa, são ainda sempre os países que até hoje demonstraram maior vitalidade e recursos: países onde a rivalidade entre as “seitas”, as “facções” e os partidos foi justa e tenaz; onde não se está acostumado a esperar a intervenção do Estado para atender às necessidades comuns, mas onde os homens se associam livremente e voluntariamente se sujeitam aos sacrifícios necessários para empreender obras públicas, criar escolas, fundar hospitais, etc. para prover, isto é, porquanto seja concedido aos meios mais limitados dos indivíduos e dos grupos, à utilidade pública.

Mas, se dirá, se trata ainda e sempre de uma experiência contingente, já superada pelos fatos: a era da iniciativa individual parece se desenrolar por toda parte ao tramonte, e sobre o mundo vai se estendendo gradativamente a sobra daquele “imenso poder tutelar”, como o /200/chamava Tocqueville, o controle absorvente e ainda necessário do Estado. Nem a experiência particular, se poderia acrescentar, de algumas nações resolvem o problema fundamental, que é aquele de saber como se concilia a unidade do Estado com uma estrutura social plural e não unitária.

A esta pergunta parece que não se possa responder senão em um único modo, nos dirigindo outra vez àquela análise do poder, da natureza jurídica do Estado, que foi o argumento de todo nosso tratado até aqui. É um fato que a soberania do Estado não é menor naqueles países de estrutura pluralista que naqueles de estrutura monista: como não é menor daqueles onde o poder é constitucionalmente dividido ou em que se reconhece a pluralidade ao invés da unidade do ordenamento jurídico. A nossa Constituição, por exemplo, sanciona a divisão dos poderes e reconhece a validade do direito internacional; garante a independência e a soberania da Igreja católica e a liberdade de associação e de culto. Contudo, a ninguém ocorreria negar que o Estado italiano é um Estado “independente e soberano”. Isto não pode querer dizer outra coisa senão que o Estado não abdicou até hoje de alguns daqueles atributos que sob o nome de “soberania” a doutrina moderna do Estado veio enucleando, através de uma longa história, como sendo próprios e exclusivos daquele. Dizer que o Estado é soberano é dizer que, até agora, no Estado se encerra a “plenitude do poder”; que, em qualquer momento, ele pode, quando necessário, fazer valer aquele monopólio da força conjuntamente ao monopólio do direito que ninguém sonha,/201/ na atual situação, contestar-lhe. Poder-se-ia, além disso, observar que é justamente porque o Estado moderno é “forte” (mais forte ainda que o próprio

Leviatã hobbesiano), e que a sua “lei” é a única que se pode fazer valer por meios coativos, que ele pode conceder a divisão de poder, o reconhecimento de outras “leis”, a estruturação pluralista da sociedade: e a prova eloqüente disso é que o próprio Estado moderno pode assegurar e garantir o alcance de certos bens que o Estado hobbesiano proibiria: aquelas “liberdades do cidadão” que a doutrina política da idade moderna apontou como razão de ser do Estado, o fundamento do seu poder e o fim da sua atividade.

Somos tornados ainda uma vez àquele problema valorativo que nos parece não seja mais possível evitar tratando do Estado. Se, para usar as palavras da nossa constituição, se diz que o Estado é soberano e independente “na própria ordem”, parece ainda necessário precisar em algum momento, que “ordem” seja essa exatamente, qual seja sua verdadeira natureza, a tarefa, o fim. Se o poder é definido como força que se exercita em nome da lei, parece mesmo natural perguntar-se qual é o “objeto” dessa lei, quais sejam os limites, qual a “competência”, qual obrigatoriedade. Se, enfim, deseja-se atribuir aqueles que são sujeito ao poder o nome de “cidadãos” e não de “súditos”, invocando os “sacros deveres” que a esses incumbem, parece ser mesmo lícito perguntar, muito simplesmente: onde está a diferença? Para perguntas deste /202/tipo não se responde com a simples constatação que o Estado moderno possui o controle supremo da força e da produção jurídica; elas transpõem o problema do Estado a um plano diverso daquele sobre o qual estivemos até aqui. Não se tratará mais de saber se o poder seja eficaz ou legal, mas se seja legítimo, e de que modo a ele venha conferido – posto que se possa conferir – a crisma da autoridade. A doutrina do Estado não pode, portanto, encontrar o seu coroamento senão numa filosofia política ou, se assim se prefere, nas filosofias políticas em que há mais de dois mil anos se exprime a ânsia de encontrar uma resposta ao problema da autoridade e da legitimidade.

HOBBS, *Leviatã*, cap. 29; ROUSSEAU, *Contrato Social* II, 3; IV, 8. São Tomás Aquino, *Summa Theologica*, 1<sup>a</sup>2<sup>a</sup>, XCVIII, 1; 2<sup>a</sup>2<sup>a</sup>, X, 8 11; XI, 3; XII, 2; S. ROBERTO BELLARMINO, *Tractatus de Potestate Summi Pontificis* (1960), cap. V.

JOHN WHITGIFT, *On the Authority of the Civil Magistrate in Ecclesiastical Matter's* (in *Works*, 1851, III, 313); ROBERT BROWNE, *A Treatise of Reformation without tarying for anie* (1582).

A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Parte II (1840), iv, cap. 6.

LORD ACTON, *The History of Freedom in Christianity* (1877)

/203/

Capítulo X

Legalidade X Legitimidade

As palavras “legalidade” e “legitimidade” não parecem ter, na linguagem jurídica corrente, um significado claramente definido e diferenciado. Fala-se muitas vezes indiscriminadamente de legalidade e legitimidade para indicar a correspondência de determinada atividade do Estado às normas existentes no

ordenamento jurídico. Para nos livrar de equívocos, expressamos prontamente que queremos usar a expressão “legitimidade” para indicar, em termos mais gerais, o critério de “validade” do poder, o “título” com base no qual ele emana seus comandos e exige, em relação a estes, a obediência daqueles a quem se dirige, os quais por sua vez se consideram “obrigados”<sup>56</sup> por esses comandos. Nesse sentido, a legitimidade é condição da autoridade: é o sinal de “mais” agregado ao poder, à força que o Estado exercita “em nome da lei”. Se não nos enganamos, mesmo etimologicamente a palavra “autoridade”,/204/ de proveniência latina, contém em si a noção de atribuição, possuindo uma qualificação particular, que “autoriza” quem dela é investido no exercício de um determinado direito ou de um determinado poder. Para eliminar da consideração do fenômeno político toda consideração de legitimidade, seria necessário evitar o uso da palavra “autoridade”, e falar sempre e somente de “força” e de “poder” no que concerne o Estado.

Não é necessário voltar muito atrás na história para perceber que na política tradicional o problema da “legitimidade do poder” é considerado como o primeiro e fundamental relativo ao Estado. Nos primeiros séculos da idade moderna se encontravam ainda vivas e presentes as distinções usuais elaboradas pela literatura medieval acerca do poder “injusto” ou “tirânico”, e especialmente a distinção entre os dois tipos de tirania: *ex parte exercitii* e *ex defectu tituli*. O poder, dizia essa teoria (cujo máximo defensor foi Bartolo da Sassoferrato e Coluccio Salutati) pode ser injusto, isto é tirânico, pelo modo em que é exercitado, ou seja, pelo uso que dele se faz; mas pode ser também, e especialmente, por um vício de origem, por uma falta de “título”, ou seja, de legitimidade. Diversas eram as conseqüências práticas de tal distinção (isto é, as normas ditadas para a resistência a um ou a outro tipo de tirania), e as opiniões relativas à “legitimação” do poder: alguns consideravam que tal legitimação pudesse consistir somente numa “investidura” regular; outros que o vício de origem pudesse ser “sanado” pelo uso do próprio poder.

/205/

O eco de tais discussões ainda hoje não está completamente dormente na consciência comum, e isto bastaria para demonstrar (se exemplos recentes e não esquecidos de “resistência” não pudessem prover uma confirmação ulterior luminosa) que não se pode, absolutamente, amontoar o problema da legitimidade junto ao ferro-velho do pensamento jurídico e político. Os homens da nossa geração recordam ainda hoje o tempo em que o princípio de “legitimidade dinástica” era amplamente aceito na Europa. Nos regimes democráticos modernos é prática referir-se à “soberania popular”, ainda que, ao menos para os juristas, se trate frequentemente de uma referência formal, já que ao definir o poder, eles se apressam em declarar que a fórmula “a soberania pertence ao povo” (art. 1 da nossa Constituição) possui somente um valor político, e que deve ser substituída (sem perceberem a tautologia na qual incorrem) por aquela que para eles é a única “juridicamente correta”, a soberania do Estado.

---

<sup>56</sup> É o sentido, com pouca variação, no qual Max Weber define os conceitos de “validade” e “legitimidade” na obra *Wirtschaft und Gesellschaft*, P. I, cap. I, §5.

O fato é que o problema do poder injusto ou tirânico, e conjuntamente com este o problema da resistência a ele, são hoje considerados como problemas “metajurídicos”, de ordem política e moral: e, conseqüentemente, o problema da legitimidade não encontra –salvo poucas exceções– acolhimento nos tratados dos juristas modernos acerca do Estado. Sobre o que não se poderia mais dizer nada, uma vez que a questão se tratasse de um mero problema de definição: não se podendo, obviamente, culpar os juristas, a quem por definição pertence unicamente o estudo do “direito positivo”, por se negarem a considerar um problema que não é mais objeto, /206/na grande maioria das constituições modernas, de deliberações precisas e explícitas. As dúvidas e insatisfações que se possam sentir a respeito nascem do fato que, justamente em nossa época, o problema da legitimidade tornou a se fazer vivo como nunca<sup>57</sup>; mas também nascem da impressão, confirmada ainda pela experiência, que justamente à velha noção de legitimidade se venha substituindo uma outra noção, que dela toma o lugar, e que, abertamente ou acobertadamente, acaba por cumprir justamente aquela função que no passado cumpria o critério de legitimidade. Esta noção é aquela de legalidade.

Fundamental a esse respeito permanece sendo a observação de Max Weber: “a forma mais corrente de legitimidade hoje é a fé na legalidade: a aceitação de preceitos formalmente corretos e postos em existência segundo determinados procedimentos”. Weber acrescentava ainda que a característica do mundo moderno é conceber a autoridade como autoridade “legal”; “o comando é atribuído não em nome de uma autoridade pessoal, mas em nome de uma norma impessoal, e por sua vez o próprio exercício do comando é obediência a uma norma, e não arbítrio ilimitado, ou graça, ou privilégio”.

Esta observação de Weber nos parece lançar muita luz sobre o problema que aqui nos interessa. Ela /207/serve para explicar as razões pelas quais o “culto da legalidade” exercita hoje uma influência tão grande não apenas na doutrina jurídica, mas também nas opiniões correntes acerca do Estado. Prontamente declaramos que existem razões boas e sólidas para este estado de coisas. O princípio da legalidade está intimamente ligado à noção de Estado como Estado constitucional, que nasceu justamente, como vimos, da luta contra o poder arbitrário e do empenho em circunscrever a ação do Estado dentro de limites jurídicos precisos. A antiga idéia da supremacia da lei se transformou, no Estado moderno, em institutos concretos especialmente desenhados com o objetivo de tutelar a legalidade contra os abusos do poder executivo (a assim chamada “justiça administrativa”); e, nos países de constituição rígida, contra os próprios abusos do poder legislativo (controle da constitucionalidade das leis). É justamente a idéia de que a legalidade deva ser o fundamento do Estado que vai inspirar fórmulas como aquelas do “Estado de direito” ou da *rule of Law* que são hoje comumente acolhidas para designar as características do Estado moderno. Que o respeito e a tutela da legalidade vieram a significar o princípio íntimo de justificação do Estado e da obrigação política para o homem moderno, observava um grande jurista-filósofo americano, com um sorriso que talvez indicasse ao

<sup>57</sup> O chamado à “legitimidade” é, por exemplo, tema favorito do Presidente De Gaulle, como haviam notado todos aqueles que ouviram ou leram seus discursos. Sobre a “crise da legitimidade” na França, M. DUVERGER escreveu recentemente páginas belíssimas, *De la dictature*, Paris, 1961, Parte I, cap. 2.

mesmo tempo complacência e ironia, Roscoe Pound, quando dizia que ao Estado se poderia aplicar o verso do Salmista: “propter legem tuam sustinuti te, Domine!”.

Mas o problema permanece: se a legalidade sozinha pode constituir um critério de legitimação do /208/Estado, aquela legalidade que, ao menos segundo a definição por nós proposta, ainda é inerente à própria noção do poder como “força exercitada em nome da lei”. Que a “normalização” da força possa constituir em si mesmo um bem, um “valor”, não seremos nós a contestar. Não teríamos visto, talvez, na análise que cumprimos da doutrina hobbesiana, que justamente o estabelecimento e a garantia da “regularidade” constituem para Hobbes o valor fundamental do consórcio político: a “paz” e a “conservação da vida”? Mas o ponto que queremos sublinhar é esse: no momento em que se começa a falar de um “valor” assegurado pelo Estado se abandona o critério puramente formal que é próprio da consideração jurídica; se coloca uma pergunta diversa daquela que é, “como se exercita o poder?”; se pergunta “porque?”. O ponto de discussão não é mais, ou não é mais somente, a estreita correlação entre a noção de poder e a existência da lei; mas o objeto, o fim, numa palavra o “conteúdo” da própria lei. Somente aparentemente, portanto, o princípio de legalidade pode cumprir aquela tarefa que no passado era tradicionalmente confiada àquele da legitimidade. Para que o cumpra, é necessário que com ele se indique não somente a estrutura formal do poder, mas também o seu conteúdo: é necessário, em outras palavras, que se diga ao mesmo tempo de *qual* legalidade se trata.

Ora, na fórmula da *rule of Law* (que é aquela em que o princípio de legalidade é indicado nos países anglo-saxões, e naqueles países/209/ inspirados por essa tradição) e mais ainda naquela do *due process f Law*, que a acompanha e a corrobora, esta indicação de “conteúdo” é claramente aparente e detectável. Para a noção de *rule of Law*, basta recordar a definição recentemente proposta pela Comissão internacional de juristas que teve lugar em Dehli em janeiro de 1959, segundo a qual a essência da *rule of Law* é de atuar “as condições próprias para desenvolver a dignidade do homem”. Para a noção de *due process*, é necessário somente recordar o disposto do artigo 5 e 14 da Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que sanciona que “nenhuma pessoa ... pode ser privada da vida, da liberdade e da propriedade sem o devido processo legal”. Em ambos os casos está claro que a “legalidade” é entendida como atuação não de uma lei qualquer, mas somente daquela lei que assegure a tutela de certos valores determinados (a vida, a liberdade, a propriedade, ou mais genericamente ainda a dignidade do homem), que são justamente aqueles que conferem o título justificativo, a legitimação, do poder do Estado.

As coisas andaram de modo diverso para nós no continente europeu: e é necessário reconhecer que a fórmula do “Estado de direito”, quando não foi artificialmente modificada para justificar mesmo as formas mais perversas de tirania, terminou por esvaziar-se, nas mãos dos juristas, justamente daquele “conteúdo de valor” que justifica a identificação da legalidade com a legitimidade. A teoria do “Estado de direito” (*Rechtsstaat*) foi elaborada no século passado por obra especialmente dos juristas alemães; difundida /210/depois diversamente pela Europa, foi acolhida muito favoravelmente também aqui na Itália. Na origem, ela certamente visava “indicar a organização do Estado moderno fundado sobre o

respeito à personalidade, à representação, às divisões dos poderes, numa palavra: do liberalismo e da democracia”<sup>58</sup>.

Sucessivamente, e sob a influência da assim chamada doutrina “positivista”, ela se transformou profundamente: posto que separados nitidamente o “direito enquanto fato” e o “direito enquanto valor”, eliminada qualquer referência valorativa ou conteúdista do direito, a “eficácia” de um ordenamento jurídico se torna a única e exclusiva condição para sua existência, isto é sua existência de fato, e todo Estado, enquanto ordenamento jurídico, é por definição um “Estado de direito”. O problema da legitimidade aparece aqui radicalmente modificado: o “princípio de efetividade” eleva a “nova regra de legitimidade”<sup>59</sup>; no máximo se poderá distinguir entre uma “legitimação jurídica” e uma “legitimação moral” do poder<sup>60</sup>. Porquanto concerne à “justificação jurídica”, não tem uma importância particular que ela seja buscada numa “norma base” ou numa existência “institucional” concreta do Estado. “Normativismo” e “institucionalismo”, as duas escolas em que se divide o “positivismo jurídico” na Itália hoje, estão de acordo neste ponto. “O princípio da legitimidade é condicionado pelo princípio de /211/efetividade”, escreve Kelsen<sup>61</sup>; e Romano<sup>62</sup>: “um ordenamento jurídico ilegítimo é uma contradição de termos, a sua existência e a sua legitimidade são uma coisa só”.

Contra estes endereçamentos recentes da doutrina seria muito fácil repetir a velha acusação de reduzir o direito à força e de prover uma justificação de qualquer fato cumprido. Dentre aqueles que aderem a eles estão homens profundamente empenhados moralmente, e certamente pouco dispostos a prover uma “legitimação moral” a qualquer poder. Se mesmo suas teorias conduzem logicamente ao reconhecimento do caráter de ordenamento jurídico, isto é de “Estado de direito”, a qualquer “ordenamento “efetivo” (portanto, se pode acreditar, também a um Estado como aquele nazista, ou aquele fundado por qualquer revolução vitoriosa, que instaure uma nova “legitimidade”), eles não são menos que os mais fervorosos “jusnaturalistas” em condenar as leis injustas, e em afirmar que, ainda que “válidas”, elas não devem ser, de modo algum, obedecidas. A exigência deles é uma exigência de clareza e rigor metodológico: uma coisa, dizem eles, é a valoração científica, outra a valoração moral; e justamente detectam que, num certo sentido, todo jurista é um “positivista”, pois não se pode senão constatar que, enquanto “existe” um ordenamento, as suas normas são “válidas”, mesmo se conscientemente se sentir obrigado a combatê-las e eventualmente de/212/ recusar-se a aplicá-las. O conceito de validade é aqui, com se vê, nitidamente desvinculado daquele de obrigatoriedade, ou ao menos daquele de obrigatoriedade moral.

---

<sup>58</sup> R. TREVES, *Stato di diritto e Stati totalitari*, in “Studi in onore di G. M. De Francesco”, vol. II, 1957.

<sup>59</sup> P. PIOVANI, *Il significato Del principio di effettività*, Milão, 1953.

<sup>60</sup> N. BOBBIO, *Teoria do ordenamento jurídico*, Turim, 1960, p.61.

<sup>61</sup> H. KELSEN, *Teoria generale Del diritto e dello Stato*, 4ª Ed., 1963, PP. 118-120.

<sup>62</sup> S. ROMANO, *Principi do dorotto costituzionale generale*, 2ª Ed. 1946, PP. 192-193.

Reconhecemos, sem dúvida, que nos cânones metodológicos que descrevemos inspirou-se em boa parte a pesquisa que até aqui conduzimos. Acreditamos que nem o estudo do Estado como força, nem a análise do Estado como poder se possam propor hoje senão como pesquisa de natureza científica, isto é, como pesquisa baseada no pressuposto da eliminação, ou seria melhor dizer da “suspensão”, dos juízos de valor, em nome daquela “não-valorização” que hoje se reconhece comumente como possível, e até necessária, mesmo nos estudos do comportamento humano. Cremos que os resultados que podemos conseguir por essa via não são poucos nem de pequena importância. Entender o Estado como força significa entender a “verdade” do realismo político; entender o Estado como poder significa tomar conhecimento do nexos indissolúvel entre direito e Estado. Mas a determinação do Estado como poder, pode servir para clarear a importância do direito e da função da legalidade na fenomenologia política, não nos diz e não nos pode dizer se existe e qual seja um direito “justo” (a menos que se queira dizer com Hobbes que é ‘justo’ tudo aquilo que o Estado comanda), nem porque a legalidade, isto é a segurança e a paz, sejam um “bem” (a “paz perpétua” como escrevia Kant, poderia muito bem servir de insígnia também para um cemitério). É precisamente para indicar este juízo de valor acerca do poder “justo” ou “injusto”, acerca do “bem” da legalidade e aos “bens” /213/ que ela assegura, que a velha noção de legitimidade nos parece encontrar ainda um seu uso: de fato, somente ela pode dar razão não somente à validade, mas à obrigatoriedade das leis, obrigatoriedade que, enquanto se traduz num determinado comportamento dos cidadãos, é ainda, apesar de tudo, a condição e a garantia de sua eficácia, e portanto, pensando bem, da própria existência do direito e do Estado.

O nosso dissenso da doutrina “positiva” está todo aqui. O pedido de uma legitimação do poder não é um pedido vazio e sem sentido: é o pedido fundamental da filosofia política; uma doutrina do Estado que não a leve em consideração é, necessariamente, uma doutrina incompleta. Vale lembrar que noções como aquela de “poder legítimo” ou de “autoridade” são noções carregadas de elementos “emotivos”, muitas vezes irracionais e nem sempre definíveis com a precisão e o rigor da linguagem científica. Esta característica emotiva e irracional nunca foi negada por aqueles que se inclinaram a pensar a questão da legitimidade (mas são pouquíssimos). “Il y a quelque chose de miraculeux dans la conscience de la légitimité”, escrevia Constat na eminência de uma crise grave do Estado francês. Guglielmo Ferrero invocava, no meio de uma crise mais recente, os “gênios invisíveis” que mantêm junto com os Estados a restauração do “poder legítimo” sem o qual “o mundo não encontrará saída”. É uma linguagem imaginosa, talvez mesmo retórica. Mas o fato que a linguagem retórica não seja uma linguagem precisa, não significa que tal linguagem não possa ser acolhida como um sinal. Existe uma “legitimidade democrática”, pode o Estado moderno invocar, além da /214/ força e do poder, a autoridade? Da resposta a esta pergunta depende, em última instância, a possibilidade de construir em nossa época uma doutrina do Estado digna deste nome.

As definições de Weber foram extraídas da obra *Wirtschaft und Gesellschaft*, p.19; e da obra *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen*, in *Gez. Aufsätze zur Religionssoziologie*, vol. I, 1922, p. 267-268.

Para a impostação do problema da legitimidade pode-se chamar clássicas duas obras de Benjamin CONSTANT, *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne* (1814), e de G. FERREIRO, *Pouvoir* (1942; 2ª Ed., ital., 1953).

/215/

Parte III

O Estado como Autoridade

/217/

Capítulo I

O valor da Ordem

A primeira, a mais fácil e mais difundida dentre as justificações do poder é aquela que invoca a necessidade da “ordem” e faz desta necessidade um valor fundamental que se atua mediante o Estado. Basta nos voltar à linguagem corrente para perceber a palavra “ordem” utilizada com este significado. A “tutela da ordem”, as “forças da ordem”, a “nova ordem” contraposta àquela antiga: quantas vezes nos esbarramos nestas e em outras expressões semelhantes nos jornais e nos discursos cotidianos, e não apenas naqueles de cunho nitidamente conservador! A ordem é uma palavra mágica: palavra requintadamente política, carregada de significados emotivos que a palavra “legalidade” não possui. Precisamente nisto se deve buscar a razão da atração que ela exercita: no eco que ela nunca deixa de suscitar nas imaginações e nos corações. Na representação popular, a ordem se contrapõe à desordem, ou, como também se diz, à “anarquia”: é a normalidade, a segurança, a paz - mesmo a paz a qualquer preço; assim entendida, a ordem não coincide necessária/218/mente com a legalidade. O general que informou ao Czar: “A ordem reina em Varsóvia”, provavelmente não era um jurista. O direito se reduzia para ele à lei marcial. Mas ainda sempre em nome desta ele justificava o recurso à força. É necessário um pouco de prudência, ou mesmo uma certa deformação profissional, para defender que a ordem não é outra coisa, a seu modo, que uma força bruta e primitiva da legalidade, para enxergar nela uma tradução, ainda que grosseira, daquele conceito de normalidade, de juridicidade que individualizamos como atributo intrínseco do Estado. Invocar a ordem como fundamento do Estado significa transpor ao plano valorativo a noção, por si mesma adiáfora, do poder como força legalizada.

O exemplo clássico de uma transposição do gênero ainda é aquela de Hobbes. O Estado, como vimos, se identifica para Hobbes com a legalidade, isto é com uma ordem que garante a segurança e a paz. Mas esta ordem é, ao mesmo tempo, um valor; o valor supremo que os homens podem atuar deste modo, e por isto constitui não somente a essência, mas também a justificação do Estado. Nem mesmo é necessário ser hobbesiano - quer dizer, não ocorre partir das mesmas

premissas de Hobbes, da sua concepção radicalmente pessimista da natureza humana – para fazer essa transição da constatação que o Estado existe como garantidor da ordem, ao pedido que tal ordem venha estabelecida porque é um bem. Nessas premissas existe um sentido em que todo teórico político, ousaria dizer todo “cidadão”, isto é todo homem que obedeça a lei, torna sua, implicitamente, a argumentação hobbesiana, porquanto/219/ “aceita” a ordem não somente como um fato, mas como um valor e um valor positivo: como qualquer coisa que não somente é, mas que é um bem que seja. O mito do “estado de natureza” não é um mito “anárquico”: não o é, certamente, para Hobbes, que dele se serve para demonstrar a necessidade do Estado; mas não o é nem mesmo para “aqueles que antigamente cantaram – a idade do ouro e seu estado feliz”. Os homens naquela condição de beata inocência obedeciam as leis espontaneamente, conviviam em paz e em harmornia; mas, no entanto como as mesmas hierarquias celestes, mesmo eles se inseriam numa ordem que, como dizia Santo Agostinho, é condição da paz: “pax omnium rerum tranquillitas ordinis”. Nem mesmo é anárquica a Utopia, a “proposta confiante e convicta de modelos de sociedades perfeitas”<sup>63</sup>, nas quais em determinados momentos da história os homens buscaram evasão e refúgio da realidade presente; e que é desejo de um Estado perfeito: não a negação da ordem, mas a substituição por uma ordem diversa, talvez mais rigorosa e exigente (se pense na *Cidade do Sol!*) daquela do Estado concretamente existente. Dir-se-á: uma coisa é fantasiar acerca da felicidade perdida de uma idade fabulosa, ou imaginar constituições perfeitas em terras longínquas e desconhecidas, outra coisa é justificar o Estado como aparelho coativo. Num caso se presume uma ordem pela própria evidência da Ra/220/zão, no outro se faz referência a um ordenamento marcado pelo uso da força. Mas a objeção erra o alvo: porque o valor da ordem é qualquer coisa de diverso e independente do modo da sua atuação, e se tratará sempre de estabelecer se a ordem seja ou não seja qualquer coisa de desejável antes de decidir que ela possa ser imposta coativamente. E neste ponto, parece que todos, hobbesianos e anti-hobbesianos, realistas e utopistas, estão de acordo: a ordem é um bem, é um valor positivo; é aquilo que distingue a humanidade da bestialidade.

É necessário chegar aos limites de nosso mundo para encontrar uma idéia diversa, para nos esbarrarmos numa desvalorização deliberada da ordem, ou mais exatamente, numa afirmação puramente negativa desta, não somente porque é limitação da possibilidade do agir do indivíduo (limitação postulada no próprio reconhecimento da ordem como valor), mas porque é contrário à “verdadeira natureza” do homem, porque constitui um “desnaturamento” seu, um mal, e, aquilo que é pior, um mal não necessário e talvez evitável. É uma idéia que aflora no século XVIII, quase em contraste, se diria, com a constituição definitiva do Estado moderno: idéia que precisamente naquele século, em seu frescor, elabora com algumas fábulas ou mitos, mitos que aos nossos ouvidos podem soar ingênuos ou obsoletos, mas que nem por isso perderam totalmente uma certa “verdade poética” própria, e que merecem ser recordados pelo fato de

---

<sup>63</sup> L. FIRPO, *Lo Stato ideale della Controriforma: Ludovico Agostini*, Bari, 1957, p. 242; e cf. neste vol. toda parte II, que é um ótimo estudo da “L’utopia política nell’età della Controriforma”.

conterem *in nuce* a prefiguração de muitos de nossos problemas. Nos lembramos, sobretudo, de três: a “história dos Trogloditas” /221/ de Montesquieu, a “fabula das abelhas” de Mandeville, o mito do “selvagem feliz” de Rousseau.

Das três alegorias, aquela de Montesquieu é aquela que menos se distancia das idéias tradicionais. Os trogloditas, um pequeno povo imaginário, morto seu rei, decidem viver seguindo somente seu interesse particular. Disso derivam as confusões e as inseguranças mais completas. É o estado de natureza hobbesiano. Até mesmo o médico, a quem se recusavam de pagar a recompensa justa, por sua vez se nega a curar quando lhes acontece uma epidemia que os dizima. Os poucos sobreviventes se convertem à “humanidade”, à “justiça”, à “virtude”. A felicidade e o bem estar reflorescem, a concórdia dos ânimos, o valor contra os inimigos. Mas o povo troglodita decide se dar um novo chefe. Recorrem a um ancião venerável que chora de dor ao perceber que a escolha caíra sobre ele. “Morrerei de dor”, diz ele, “por ter visto nascer os Trogloditas livres e de vê-los agora sujeitados... Vejo bem de que coisa se trata: a vossa virtude começa a pesar. No estado em que vocês estão, por não possuírem um chefe, lhes toca serem virtuosos contra vossa vontade: de outra maneira não poderiam subsistir e caíam na desventura dos vossos progenitores. Mas este julgo vos parece demasiado pesado; preferistes estar submetidos a um príncipe e obedecer às suas leis, menos rígidas dos vossos costumes, sabendo que assim podereis satisfazer vossas ambições, adquirir riquezas e definir numa volúpia vil, e que, ainda que evitassem cometer os maiores delitos, não precisaríeis mais da virtude”. E o velho, chorando ainda mais forte, conclui: /222/ “Pois que coisa pretendestes de mim? Como poderei ordenar qualquer coisa a um Troglodita? Quereis que ele cumpra uma ação virtuosa porque eu assim ordeno, ele que a cumpriria igualmente sem mim *et par Le Seul penchant de la nature*”.

Portanto, é supérfluo o Estado para os homens verdadeiramente virtuosos: é esta a moral da fabula dos Trogloditas, e é uma moral não diversa substancialmente daquela fábula da idade do ouro: supérfluo o Estado como ordenamento coativo, mas não estranho a uma “ordem”, à pacífica e feliz convivência humana. É, ao contrario, justamente a exigência da existência desta ordem que o mito do selvagem feliz contesta, colocando com Rousseau um contraste preciso entre a independência absoluta, que é a perfeição da natureza, e a dependência absoluta, que é a perfeição do Estado. É a antítese que se espelha nas teses, aparentemente contraditórias, do *Discurso sobre a desigualdade* e do *Emilio* de um lado, e do *Contrato Social* de outro.

A condição humana não postula para Rousseau, nem a guerra de todos contra todos, como para Hobbes e Espinosa, nem a sociedade rudimentar e pacífica, como para a maioria dos teóricos do estado de natureza. O homem, deixado a si mesmo, não possui “qualquer necessidade dos seus semelhantes” nem “qualquer desejo de causar dano a eles”: uma campana rústica, as poucas ferramentas necessárias para seu sustento diário, são tudo aquilo que se necessita para se viver uma vida “livre, sana, honesta e feliz”. São o interesse, o multiplicar-se das necessidades, o contato com os outros homens que moldaram “as correntes da servidão”: numa palavra, foi a sociedade que “depravou e perverteu os homens”. O problema fundamen/223/ tal da política será, portanto, encontrar o meio através do qual o homem em sociedade possa ser “tão livre”

quanto era no estado de natureza, de fazê-los reencontrar “sob a forma de liberdade civil, o equivalente de sua independência natural”<sup>64</sup>: e é o problema que Rousseau afronta no *Contrato Social* onde a garantia do cidadão “de toda dependência pessoal” é obtida através da “alienação total” do homem à comunidade, isto é, ao Estado.

Mas se, como veremos mais adiante, Rousseau no *Contrato Social* acaba por virar completamente as costas ao “selvagem feliz” e para abrir o caminho ao “Estado ético” - se não mesmo ao totalitarismo moderno, nem por isso tal interpretação particular do estado de natureza perde seu significado como negação daquele valor intrínseco da ordem que nos apareceu como reconhecido até mesmo na configuração tradicional da idade do ouro. O mito do selvagem feliz continua, contudo, a sobreviver na fantasia do século civilizado, alimentado pelo próprio sucesso do evangelho rousseuiano do “retorno à natureza”, até desembocar num verdadeiro elogio da anarquia. Um elogio desse tipo pode ser lido, por exemplo, naquele *Suplemento à viagem de Bougainville* de Diderot, em que se exprime numa forma literária perfeita todo o desejo de evasão, todo o gosto pelo exotismo de uma idade atormentada, sob o véu de uma civilidade refinada, por um frêmito /224/ profundo de rebelião e por uma ânsia inextinguível de renovação. Parece já quase ouvir as repreensões de um Marx ou os oráculos de um Pareto: “Considerai atentamente todas as instituições políticas, civis e religiosas; enganarei-me, mas encontrareis toda a espécie humana dobrada século após século sob o julgo que um punhado de patifes procuraram impor a ela. *Méfiez-vous de celui qui veut mettre de l'ordre. Ordonner, c'est toujours se rendre Le maître dès autres em lês gênant*”. Diderot via o exemplo da “anarquia feliz”, além de entre os selvagens, entre os “Calabreses” (porque, pois, justamente entre estes?), os únicos que não se deixariam nunca enganar pela “sedução dos legisladores”; e se declarava pronto a apostar que “a barbárie deles é menos viciosa que a nossa urbanidade”: porque os “grandes delitos” deles se empalidecem diante das nossas “pequenas patifarias”. Quem sabe se não é nessa passagem, mais que naquela de Maquiavel, que se encontra a fonte daquela defesa aberta que, poucos anos mais tarde, Alfieri teria feito dos “enormes e sublimes delitos” de que teria privilégio a Itália e que seria o sinal “que ela, mesmo agora, mais que qualquer outra localidade da Europa, abunda de espíritos calorosos e ferocíssimos, a que nada falta para construir coisas altas senão o campo e os meios”. Certamente é aqui que ressoa pela primeira vez o anúncio daquela “moral heróica” que seria um tema caro aos Românticos e teria conduzido um dia à exaltação da violência e ao culto do super-homem.

Restava somente fazer, além do elogio da anarquia, a apologia da própria natureza antisocial /225/ do homem, do egoísmo, da busca ao interesse pessoal, sem mais levar em conta as “virtudes” tradicionais, aquela “justiça” que os Trogloditas haviam aprendido a reconhecer e respeitar a duras penas. O argumento mais cáustico dentre as alegorias do século XVIII é a Fábula das Abelhas de Mandeville. Sua intenção é mostrar que os “vícios dos indivíduos” retornam como “benefício de todos”; que “a fraude, o luxo e o orgulho” são, junto

<sup>64</sup> R. DERATHÉ, *J. J. Rousseau et la science politique de son temps*, p. 151; e, para a “culpa” da sociedade, cf. o clássico estudo de E. CASSIER, *Il problema Gian Giacomo Rousseau*, trad. Ital. Di M. Albanese, Florença, 1938, p. 60-62.

com a fama, o cimento de toda convivência humana; que a prosperidade do Estado, como a da colméia, é fundada sobre a rapacidade de seus membros, sobre a exploração de uns por parte dos outros: “Such were the blessings of that State: Their crimes conspir’d to make them Great”. Porém, se note como, apesar do seu cinismo, Mandeville se conforma, em seu discurso, ao uso tradicional das palavras. O “vício” resta vício, o mal é ainda sempre mal. Só que “aquilo que nós chamamos *mal* é o próprio princípio que nos torna sociáveis”. Portanto, este discurso de Mandeville é uma verdadeira reversão de valores. Depois dele, aqueles vícios se chamariam “virtudes econômicas”<sup>65</sup>, o “mal” teria se tornado um “bem”. Substituir-se-ia a antiga aspiração pela ordem como garantia de harmonia pacífica e feliz entre os homens pela exaltação da competição e pela luta pela conquista da riqueza e do poder. É o estado de natureza hobbesiano invertido, em que a vontade de potência não é mais um /226/obstáculo para a construção da sociedade, mas uma força de progresso construtiva e fecunda. Numa visão como esta, o Estado se reduz a qualquer coisa de puramente negativo: é meio de domínio para quem dele se apodera, simples garantia de sobrevivência a quem a seu julgo se submete.

Três mitos, três mundos diversos. Em cada um desses o leitor contemporâneo pode reconhecer, como em um espelho deformante, qualquer traço que lhe seja familiar. Em cada um se encontram idéias que de qualquer modo contribuíram para determinar o comportamento do homem moderno diante do Estado. Pode parecer paradoxal falar de desvalorização do Estado numa época que conheceu e conhece as formas mais extremas de estadolatria. Mas cabe perguntar se não repousa justamente sobre uma desvalorização do tipo as duas teses que hoje têm espaço na doutrina do Estado, o realismo político que reduz o Estado à força, o positivismo jurídico que vê sua presença em todo ordenamento efetivo. A verdade é que não se pode falar de “desvalorização” e de “valorização” no que concerne a doutrinas que se colocam deliberadamente sobre o plano da “não-valorização”, de um tipo de discurso que si preocupa (e o demonstramos repetidamente) em permanecer acuradamente descritivo e em evitar qualquer inflexão prescritiva. Mas isso não impede que, como vimos inclusive, um juízo de valor esteja muitas vezes implícito entre “realistas” e “positivistas” (o caso de Maquiavel e Hobbes assinalam), e está certamente contido naquela substituição da noção de ordem por aquela de legalidade que constatamos na linguagem comum./227/

Um juízo deste tipo se encontra, de todo modo, em todos aqueles – e são a maioria dos “filósofos políticos” – que no decorrer dos séculos, reunindo sob um único nome os dois conceitos, de ordem e de legalidade, viram no Estado a atuação da “justiça”, e na justiça a legitimação do poder e o fundamento da autoridade. Mais significativa que qualquer outra a este respeito, é a noção agostiniana de ordem: “ordo est oarium dispariumque rerum sua cuique loca tribuens dispositio”. Não é difícil ver nessa definição o eco daquela definição romana de justiça como “constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi”. Aquilo que importa é que nestas definições a ênfase não recai mais

---

<sup>65</sup> Para esta inversão, que será feita pelos Utilitaristas, e para a utilização por parte destes ao paradoxo de Mandeville, cf. o trabalho fundamental de E. HALÉVY, *La formation Du radicalisme philosophique*, Parte I, cap.1.

sobre algo que é, mas sobre qualquer coisa que deve ser. A ordem não é mais uma simples situação de fato, mas a determinação de uma estrutura ideal. Em outras palavras, a ordem, enquanto valor, se chama justiça: e precisamente por isto o Estado deve encontrar, se é o mantenedor da ordem, na atuação da justiça a sua razão de ser: *iustitia fundamentum regnorum*. É um modo inteiramente diverso de olhar para o Estado daquele que encontramos até aqui. Deste ponto de vista, na verdade, o Estado não será mais apenas uma força com a capacidade de se impor, ou um poder que se exercita em nome de uma lei. Será um poder “autorizado” a reclamar a obediência pra o alcance de uma ordem definida como “justa”, e como tal, precisamente - e somente enquanto tal- suscetível de “obrigar” aqueles aos quais dirige os seus comandos. Parece, portanto, que a própria noção de ordem, à qual se recorre quase espontaneamente na procura / 228/por uma justificação do Estado, constrinja a mudar inteiramente a chave do discurso político, a abandonar todo propósito de “não-valorização” e a realizar o salto da descrição para a prescrição.

S. AGOSTINHO, *De Civitate Dei*, livro. XIX, cap. 13.

MONTESQUIEU, *Lettres Persanes* (1721), XI-XIV;

MANDEVILLE, *The Fable of the Bees, or Private Vices, Public Benefits* (1723): “The Grumbling Hive, or Knaves turn’d Honest”, 11; “A search into de Nature of Society”, *ad finem*;

ROUSSEAU, *Discours sur l’origine et les fondements de l’inégalité parmi les homes* (1755), in VAUGHAN, *Political Weitings of J. J. Rousseau*, vol. I, pp. 167-168; *Émile* (1762), livro IV, in *Ouvres*, ed. Hachette, vol. II, p. 207; *Contrat Social*, livro I, cap. 6 e 7;

DIDEROT, *Supplément ao Voyage de Bougainville* (1772), in *Ouvres*, Ed. Pléiade, p. 1029.

ALFIERI, *Del Principe e delle lettere* (1778-86), cap. XI.

/229/

Capitulo II

Natureza e Convenção

Em que sentido e sob quais condições se pode definir como “justo” a ordem que, mediante o direito, se atua no Estado? Tocamos aqui no problema fundamental da filosofia política, aquele sobre o qual refletiram profundamente pensadores sumos, do alvorecer da civilidade até os nossos dias. Em que sentido: se trata de retomar do começo a definição do Estado e de determinar em que momento nessa se introduz um critério que não é mais somente um fato, mas um valor. Sob quais condições: se trata de retomar do começo a noção de poder e de examinar em quais modos se tenha buscado a ele conferir aquela investidura que, ao legitimá-lo, o consagra como autoridade.

O problema da definição é aquele que primeiramente chama a nossa atenção. Dizer que o Estado é uma “ordem justa” pode querer dizer que ele é a encarnação da justiça ou mesmo que ele é dela instrumento. Em um caso o Estado aparecerá como o portador de valores morais em si mesmo; no outro como um simples meio para a atuação deles. Podemos nos voltar/230/ a

Aristóteles como aquele que formulou de uma vez por todas o argumento que Estado e justiça são uma única coisa.

Aristóteles, no início da *Política*, afirma que no Estado o homem pode alcançar “a perfeição inerente a sua natureza”. Fora do Estado o homem “é um ser acima ou abaixo da humanidade”, uma fera ou um Deus. O homem é por natureza um animal político (politikon z<sup>o</sup>on): isto significa que a vida política é o estado “natural” da humanidade, enquanto a sua essência é uma condição impossível ou monstruosa, como seria monstruoso um indivíduo apolítico. “Na perfeição da sua natureza, o homem é o melhor dos animais, o pior, quando não regulado pelas leis e pela justiça”.

No argumento aristotélico tudo se volta, evidentemente, sobre o conceito de “natureza”. Para Aristóteles, é o fim que determina a natureza dos seres: a natureza de uma coisa é a sua condição ao estágio último e perfeito do seu desenvolvimento. Dizer que o Estado é natural, portanto, não significa dizer apenas que, de fato, os homens vivem em associações políticas, porquanto Aristóteles não se abstenha de recorrer ao argumento empírico para provar a “naturalidade” do Estado. É a experiência que nos mostra, diz ele, que o homem é o mais sociável de todos os animais, que é o único dotado de linguagem; que os homens são entre eles desiguais e que a própria associação familiar, com as suas desigualdades, é o núcleo de onde se origina, historicamente, a Cidade. Mas na consideração do fim, isto é da justificação do Estado, a ordem cronológica se inverte. Se mesmo a naturalidade da vida política encontra a sua / 231/ confirmação empírica na realidade histórica, é possível superar o ponto de vista puramente historicista graças ao conceito de natureza descrito mais acima, que põe o centro de gravidade no ponto de chegada, não naquele de partida: onde a Cidade é mais “natural” que a família, e é a condição dela, como o todo é condição da parte. O Estado é portador de um bem que possui valor de fim em relação ao indivíduo. Esse bem é a justiça. “A justiça é o elemento constitutivo da polis): porque, enquanto determinação daquilo que é justo, essa não é outra coisa que ordenamento da convivência civil”.

Ao fazer do Estado a atuação da justiça Aristóteles não tinha intenção de justificar qualquer Estado. O senso de variedade e relatividade das formas políticas concretas era nele demasiadamente vivo, e somente o afastamento dessas do tipo ou modelo ideal garantiria a plena identificação de justiça e Estado. Tal identificação não acontece, não pode acontecer senão no ótimo Estado, do mesmo modo como a virtude do cidadão não coincide, não pode absolutamente coincidir com aquela do homem de bem, isto é com a virtude geral, senão na constituição ideal. Resta que a “justiça” é um bem de que o Estado não é apenas instrumento, mas a verdadeira e própria encarnação: um bem, por assim dizer, imanente ao próprio Estado, não transcendente em relação a ele; nem tampouco é alcançável pelo homem senão por meio da participação ativa na vida política. Corolário de tal imanência é a “eticidade” do Estado, isto é, a noção que o Estado não é somente a garantia de uma ordem exterior e formal como é aquele que para /232/ os juristas constitui o direito, mas da realização da vida segundo a virtude, a plenitude da vida moral. Tarefa altíssima imposta ao Estado, mas ao mesmo tempo encolhimento do ideal moral, cuja realização, onde

aconteça, é sempre uma realização particular de uma determinada cidade, e privada, portanto, de valores universais.

Uma relação completamente diversa entre Estado e justiça é aquela que nos apresenta a filosofia política que, muito mais que aquela de Aristóteles, dominou o pensamento ocidental por longos séculos e, muito mais que aquela, determinou a nossa história e o nosso destino. Como ocorreu tal mutação, quais novos valores foram revelados à consciência, e por quem, nos séculos imediatamente sucessivos a Aristóteles, é uma história dramática cuja narrativa não cabe expor aqui ainda uma vez, de maneira que pela necessidade das coisas seria de todo inadequada. Aquilo que aqui nos interessa, pelo momento, é que a descoberta e a afirmação destes novos valores conduzem a um novo e diverso tipo de justificação do Estado, que se reflete na antítese entre “natureza” e “convenção”. Se para Aristóteles a atribuição de valor ao Estado se expressava na fórmula da sua “naturalidade”, agora o Estado não aparece mais como qualquer coisa de “natural”, mas como qualquer coisa de “convencional”, que se poderia dispensar, mas que, todavia, se torna necessário, ou útil, ou desejável, por uma situação modificada e para o alcance de determinados fins. O esquema é aquele elaborado pelos Sofistas, retomado pelos Estóicos, do contraste entre *fujij* e *nomoj*, entre aquilo que é verdadeiramente natural e permanente, e aquilo que é convencional /233/ e mutável. A natureza não significa mais o termo último do desenvolvimento, mas antes o oposto, a condição inicial e originária de uma coisa. Com base em tal antítese se colocava em evidência o caráter convencional do Estado e das instituições políticas, no sentido da não-correspondência deles às condições naturais, e portanto originárias, da humanidade, da instrumentalidade deles no que concerne os valores que são verdadeiramente “naturais”, isto é universais e perenes, e que encontram sua expressão máxima na “lei da natureza”: naquela lei cujo autor, segundo Cícero, é Deus e o intérprete é a razão, e que não varia nem para Roma, nem para Atenas, nem hoje nem nunca.

Pareceria uma atitude negativa, quase de desvalorização deliberada com respeito ao Estado, de quem se tira o valor de fim, e que é reduzido a um simples meio para atuar os valores que são a ele completamente estranhos. Mas pensando bem, não é necessariamente assim. Tudo que uma consideração do tipo implica é a transcendência da justiça com relação ao Estado, e o destaque particular que assume agora o problema da sua “origem” do seu “nascimento”, considerado desde então o problema central de toda construção política. Transcendência da justiça com relação ao Estado, de onde deriva a obrigação deste de se tornar o promotor e a garantia daquela: longe, portanto, de ser uma desvalorização, uma valoração positiva da possibilidade que, mediante o Estado, se oferece ao homem de atuar uma ordem “justa”, de realizar os valores próprios de sua natureza, de discernir, para falar como Dante, “de la vera città almen la torre” (*Purg.*, XVI, 96). “Origem” do Estado, e esta é a busca das razões /234/ que rendem sua existência necessária, ou útil, ou desejável e da responsabilidade que os homens por ela possuem.

Certamente, se quisesse elencar as inumeráveis interpretações que de tais possibilidades e de tais responsabilidades foram dadas ao longo dos séculos, seria possível preencher muitos volumes. Na Idade Média cristã o dogma do pecado podia estender uma explicação perfeitamente adequada à transição do estado de

inocência às condições atuais da humanidade na vida política, e colorir com certa luz de resignação a necessidade dos homens de se submeterem às leis e ao Estado. No início dos novos tempos, a reivindicação da autonomia individual levará, ao contrário, a postular a necessidade de um ato de vontade, de um “contrato social”, para explicar e justificar o surgimento das instituições políticas, bem como para determinar os limites e os fins. Somente em nossa época a doutrina da convencionalidade da vida política pôde ser contradita, e de maneira definitiva, pelas evidências das assim chamadas ciências sociais (e, mais particularmente dentre estas, pela antropologia), pois todos concordaram em afirmar que a existência de formas ainda que embrionárias de organização política é um fenômeno empiricamente verificável junto a todos os povos e em todos os tempos: pelo que não resta dúvidas se pudesse falar do Estado como qualquer coisa de natural, e não de convencional.

Mas quem fizesse tal raciocínio mostraria não ter compreendido o significado da doutrina da convencionalidade da vida política, e a sua verdadeira contribuição para a concepção moderna do Estado. É, porém, verdade que os Estóicos e os Pais da Igreja, e os juristas romanos /235/ e aqueles bizantinos que se inspiraram naqueles, e também os filósofos políticos medievais que, ao menos até os tempos de São Tomás, não tiveram que se valer dos preceitos aristotélicos, conceberam a relação entre o “estado de natureza” e o Estado (ou “estado político”) como uma relação de sucessão cronológica; e ao concebê-la dessa maneira podiam encorajar ou confirmar a recordação da antiga fábula da idade do ouro ou a leitura do conto bíblico do Éden. Mesmo mais tarde, nos tempos do contrato social, alguém continuou a pensar o estado de natureza como o estado inicial, correspondente à feliz infância do mundo, aquela infância feliz em que se acreditava reencontrar nas novas terras descobertas, plenas de virgens promessas (“no princípio, todo o mundo era a América”, escreve Locke). Mas, como havia sido o caso para Aristóteles, a confirmação empírica ou histórica da hipótese naturalista não possuía senão uma importância relativa. Aquilo que importa é o valor “normativo” da própria hipótese: para Aristóteles, dizer que o Estado é uma instituição natural significava atribuir a ele um valor de fim; para os Estóicos, os Pais, os filósofos medievais, os contratualistas e os utilitaristas modernos, dizer que o Estado é uma instituição não natural, mas convencional, significava atribuir a ele o valor de meio para o alcance de determinados fins. Quais fossem depois esses fins – os “princípios de justiça” vez por vez invocados para justificar o Estado – é um outro discurso que faremos mais adiante: podemos, porém, detectar desde já a íntima contradição em que se envolveram especialmente os “contratualistas”, em postular como “naturais” os bens que na realidade são /236/ o resultado da presença e da ação do Estado. Mas esta contradição não tira a validade da hipótese convencionalista: posto que somente com a concepção do Estado como uma criação do homem teria sido possível controlar o Leviatã e reduzi-lo ao seu verdadeiro tamanho, delimitando com clareza a sua natureza, as tarefas e os limites, e salvaguardando a possibilidade de retornar numa esfera mais alta dos princípios de justiça verdadeiramente universais.

Que tal coisa não seja possível na concepção do Estado como um fim em si mesmo e como atuação de valores supremos é claramente demonstrado naquela

doutrina moderna do “Estado ético” à qual tivemos a oportunidade de indicar por mais vezes ao longo de nossa investigação; doutrina que terminou por se envolver numa contradição ainda mais grave do que aquela em que se envolveram os contratualistas: posto que, se a justificação do Estado se encontra no próprio fato da sua existência, são validas a seu respeito todas as considerações que fizemos acerca da glorificação da força como resposta última ao problema da legitimidade e da autoridade.

Tal é, de fato, como vimos, a saída final daquele que se pode tomar como o teórico máximo do Estado ético e ao qual se voltam efetivamente todos aqueles que, em nossa época, entificaram o Estado como encarnação suprema da justiça. Num primeiro momento, o ensinamento de Hegel parece reproduzir, numa linguagem somente um pouco diversa, aquele que tinha sido o argumento de Aristóteles. Para Hegel, como para /237/Aristóteles, o Estado representa a plenitude da vida ética, a perfeição da natureza humana. “Somente enquanto parte do Estado o individuo possui objetividade, verdade e eticidade”. Mas, diferentemente de Aristóteles, Hegel, e com ele seus seguidores idealistas, não admite a possibilidade de um hiato entre o ideal e o real. “Todo Estado, ainda que se declare mau segundo os princípios que existem, se reconheça nele esta ou aquela imperfeição, possui sempre, especialmente se pertence aos Estados aperfeiçoados do nosso tempo, em si o momento essencial da sua existência... O afirmativo, a vida existe não obstante o defeito; e é esse afirmativo que importa aqui”. Por esta razão o Estado – o Estado nacional moderno – não é somente o coroamento de toda a nossa história, mas a forma mais alta em que concretamente se exprime a vida moral. O “direito” do Estado não conhece outro limite senão aquela da força com a qual ele se faz valer frente aos outros Estados, como para Hobbes, o paraíso está à sobra das espadas: mas, diferentemente de Hobbes, aquelas espadas não são para Hegel somente garantia de sobrevivência e de paz, mas o símbolo de uma moralidade nova, de valores que se atuam somente no Estado, e à qual o individuo está inteiramente subordinado. “Por muito tempo se discutiu a antítese entre moral e política e a exigência que a segunda seja conforme a primeira. Aqui é preciso somente observar que o bem de um Estado tem um direito completamente diverso do bem-estar do indivíduo, e que a substância ética, o Estado, tem sua existência, isto é o seu direito, imediatamente numa existência não abstrata, mas concreta, e que somente esta exis/238/tência concreta, não uma das muitas proposições gerais tomadas por preceitos morais, pode ser o princípio do seu agir e do seu comportamento. A opinião admitida como errada, que a política deve sempre ter nesta presumida antítese, se funda ainda sobre a superficialidade da concepção da moralidade, da natureza do Estado e das suas relações do ponto de vista moral”. A relação tradicional entre Estado e justiça está completamente invertida aqui. Uma nova filosofia política é anunciada, ou talvez fosse melhor dizer uma nova religião, que afirma que o indivíduo não é senão um instrumento nas mãos do Estado, que a guerra é a higiene do mundo, e que o povo não deve responder a outro tribunal senão àquele da história.

Desta filosofia política funesta os acontecimentos trágicos que chocaram a Europa deveriam ter feito justiça de uma vez por todas, e não haveria motivo para mencioná-la se ela não contivesse uma indicação de uma condição histórica e

psicológica que é sem dúvida aquela própria do Estado moderno, ou ao menos foi até ontem. Nesta situação dificilmente alguém poderia dar razão ou mesmo recolocar a tese da convencionalidade ou instrumentalidade do Estado. É bem verdade que o Estado não é mais, hoje em dia, considerado como um simples remédio ao pecado, e nem como uma máquina deliberadamente montada para o conseguimento de determinados fins: mas, ao invés, é sentido como a expressão de um vínculo coesivo preexistente à própria organização /239/ jurídica do poder. Também é verdade que a obrigação política não é mais hoje, como era na Idade Média, o objeto de uma convalidação religiosa, e nem mesmo é, como era para os contratualistas dos séculos XVII e XVIII, ou aos utilitaristas do XIX, o resultado de um simples cálculo de meios particulares a fins particulares: mas é um fenômeno complexo, carregado de elementos emotivos e sentimentais. Verdade, enfim, é que na mente da maioria, o Estado, uma vez encarnado no monarca e hoje no povo, foi e é até hoje objeto de uma dedicação e de um culto capaz de inspirarem os maiores sacrifícios. Esta dedicação e este culto possuem um nome: o amor à pátria. Aquele espírito coesivo é efetivamente, como disse Hegel, o espírito nacional. A idéia de pátria e aquela de nação, introduzidas na definição do Estado, são a origem daquela auréola emotiva e sentimental que circunda o Estado moderno. Convém, portanto, examinar de que modo e com qual fundamento, mais que na idéia de justiça, ou conjuntamente com esta, se procurou nela o valor do Estado.

ARISTÓTELES, *Política*, livro I, cap. I e ii; Livro III, cap. IV;

CÍCERO, *De Re Publica*, III, § 22, 33;

LOCKE, *2ª tratado sobre o governo civil*, cap. V, § 49;

HEGEL, *Filosofia do direito*, §§258ann. e agg.152, 324 ann. e agg.188, 337 ann.

Para uma análise mais delhada das duas noções, de naturalidade e da convencionalidade da vida política, recomendamos mais uma vez o volume *La filosofia política medioevale*, Parte I, cap. 2.

/240/

### Capitulo III Nação e Pátria

Nos últimos decênios houve uma floração de notáveis estudos sobre os conceitos de nação e pátria por obra de históricos ilustres. É um índice significativo das preocupações do nosso tempo. Valeremos-nos amplamente de tais estudos na nossa breve discussão desse problema particularmente relativo ao Estado que surgiu no final do capítulo precedente.

É oportuno estabelecer um primeiro ponto desde o começo. O conceito de nação possui uma função totalmente secundária na consideração daqueles que colocaram os atributos do Estado moderno no papel pela primeira vez. Como bem notou Chabod, Maquiavel faz “uma distinção claríssima entre organização política,

o Estado (isto é, os potentes, os indígenas ou forasteiros), e a *província*”, que na sua linguagem é a expressão que mais se aproxima do nosso conceito de nação. O Estado será certamente mais forte quando os seus súditos forem “da mesma província e da mesma língua”<sup>66</sup>: mas tal homogeneidade não é de maneira alguma uma condição indispensável para a sua existência. Hobbes não faz menção à nacionalidade na sua enumeração dos elementos que constituem o Estado; antes, referindo-se à recente união da Inglaterra com a Escócia, sublinha que não é a nacionalidade comum, mas a cidadania comum o elemento coesivo do Estado<sup>67</sup>. Mais claramente ainda, Bodin exclui a homogeneidade nacional dos requisitos necessários do Estado. A única coisa que conta é a soberania. “De muitos cidadãos se faz um Estado (*république*), quando esses são governados pela potencia soberana de um ou diversos senhores, ainda que esses sejam diversificados nas leis, na língua, nos costumes, na religião, em nações”<sup>68</sup>. Bastariam essas referências aos três autores cuja importância na formulação do conceito moderno de Estado já revelamos para mostrar que tal conceito não está, para eles, necessariamente coligado àquele de nação.

A pergunta agora é: quando, de que modo e por quais razões estes dois conceitos vieram a coincidir, ao ponto de aparentar que o princípio de nacionalidade seja própria e verdadeiramente o princípio de legitimidade do Estado moderno? <sup>69</sup>Mas tal pergunta pressupõe uma outra: que coisa se entende por “nação”? Ainda recentemente Sestan evidenciava acerca de tal conceito o “caráter esquivo, plurisignificante e, até mesmo, /243/ equívoco”. É um juízo que dá o que pensar e que levanta certos problemas que somente os históricos estão aptos a resolverem para nós.

Ora são justamente esses estudiosos que estão de acordo em apontar que, contrariamente ao que comumente se pensa, a idéia de nação é um produto histórico relativamente recente; o que não interfere no fato que a sua formação tenha sido o resultado de um longo e confuso processo que nos leva às origens da própria comunidade européia. Seria absurdo negar a presença já na Idade Média de uma consciência precisa das diversidades étnicas, lingüísticas, e digamos até nacionais, existentes na Europa. Se mesmo a palavra “nação” é usada na Idade Média em um sentido assaz impreciso (e prevalece nele a indicação territorial, do país onde se nasceu, como na frase dantesca “*Florentinus natione, non moribus*”), a constatação das grandes divisões nacionais da Europa podem ser apontadas em expressões antigüíssimas, como “*Romanae nationis ac linguae*), e se poderia até entrever já no tratado de 887 que sanciona a divisão definitiva do império carolíngio “*inter Teutonicos et Latinos Francos*”. Todavia - e isso bastaria para indicar o hiato entre uma simples “consciência da diversidade” e a consciência nacional no sentido moderno - o reconhecimento das diferenças étnicas,

<sup>66</sup> MAQUIAVEL, *O Príncipe*, cap. III.

<sup>67</sup> HOBBS, *Leviatã*, Introd. E cap. 19 *ad finem*.

<sup>68</sup> BODIN, *De la République*, I, 6.

<sup>69</sup> A formulação definitiva (e talvez também a mais clara) desta tese se encontra, como é sabido, na célebre prolusão torinense de Pasquale Stanislao MANCINI, *Della Nazionalità come fondamento Del diritto delle genti* (1851); mas também pode ser encontrada, implícita ou explícita, em inumeráveis tratados relativos ao Estado.

lingüísticas ou mesmo nacionais não significa a renúncia, ao menos por um longo tempo, à idéia universalista própria da *respublica christiana*: tais diferenças são, preferivelmente, concebidas como diversidades próprias de uma grande família, ou como “distribuição de tarefas” para o bem comum, mesmo se depois esta ou aquela /244/nação particular reivindicar a si uma tarefa superior àquela das outras, ou até mesmo uma missão particular atribuída por Deus (como o típico caso da *Gesta Dei* para *Francos*). A melhor ilustração desse modo particular de conceber a nacionalidade é provida, para nós italianos, por Dante: do qual ninguém ousará contestar uma consciência nacional clara e forte, que no entanto não o impede de se fazer paladino da unidade supranacional do Império. O caso de Dante oferece uma flagrante confirmação ulterior daquela dissociação entre concepção política e concepção nacional que caracteriza, além do mais, o próprio pensamento de Maquiavel, como aparece no exemplo mais acima recordado.

Com isto, também não queremos negar que justamente na idade que separa Dante de Maquiavel se possa já entrever claramente os sinais de uma progressiva confluência da idéia de nação e daquela de Estado: mas talvez, para entender este processo, seria melhor evitar o uso antecipado de termos tão precisos e modernos como estes, de nação e Estado. Recentemente foi defendido por Kaegi que provavelmente não existiriam “nações”, no sentido moderno, na Europa sem a ação unificadora e centralizadora de um poder político, e que a existência de “centros de poder”, não da “nacionalidade”, é o elemento determinante da nossa história. A tese é arrojada, mas é corroborada pelos fatos. No início da Idade Moderna o “principado novo” (e disso também o próprio Maquiavel dá aberto testemunho) soube indubitavelmente se valer do sentimento nacional como um incentivo potente na per/245/seguição de seus próprios fins, contribuindo ao mesmo tempo para moldá-lo e para potencializá-lo: desfrutando dele, por assim dizer, o dinamismo e determinando a ele as diretivas ulteriores. O motivo da “redenção” da Itália, invocado no último capítulo do *Príncipe*, é, a este respeito, particularmente significativo.

Mas se o programa político esboçado por Maquiavel estava destinado a falir na Itália, ele já era atuado, e já há muito tempo, em outras partes da Europa. A unificação nacional é um instrumento deste programa, mas não o esgota. A França nos oferece o típico exemplo de uma unidade forjada lentamente através da obra paciente de uma dinastia, voltada tenazmente, “com grandiosa mentalidade camponesa”, a assegurar, a unificar, a arredondar aquele *pré carré* que é o Reino da França: obra paciente perseguida ao longo de oitocentos anos, e que arrancava ainda no século XIX palavras de admiração de históricos que eram tudo menos favoráveis ao antigo regime. Semelhante, e ao mesmo tempo diversa, é a história da Inglaterra. Aqui o elemento coesivo é constituído pelo Parlamento, verdadeira usina da nação inglesa. “Foi precisamente o Parlamento”, escreve Pollard na sua obra clássica *The Evolution of Parliament*, “o instrumento que criou a nação inglesa e também o Estado inglês. Ele surge junto com esses. Certamente já existia uma Inglaterra séculos antes que existisse um Parlamento. Mas aquela Inglaterra era pouca coisa além de uma expressão geográfica. Quase não era uma nação, e muito menos um Estado”. Não é de se maravilhar, portanto, que já no século XVI, justamente na Inglaterra, se assista a uma verdadeira explosão de consciência que é, ao mesmo tempo, política e nacional: /

246/daquela consciência que encontra sua expressão nos versos imortais de Shakespeare, “This blessed plot, this earth, this realm, this England...”<sup>70</sup>. Vários fatores contribuem para isso, a posição geográfica, a reforma religiosa, o destacamento de Roma, mas, sobretudo, a personalidade excepcional daquele típico “príncipe novo” que foi a primeira Elisabeth, mestra consumada na arte de explorar, mesmo em seu governo personalíssimo, o nacionalismo nascente, e ao mesmo tempo respeitando escrupulosamente aquela tradição política inglesa de que já tivemos ocasião de falar, que via no Parlamento a representação de toda a nação reunida em torno da Coroa.

Pareceria, portanto, num primeiro momento, paradoxal que escritores como Maquiavel, e sobretudo Bodin e Hobbes, tenham passado sob silêncio, em suas definições sobre o Estado, um elemento tão importante como a nacionalidade já é no século deles. Mas o paradoxo se explica quando se considera como aquela confluência de Estado e nação que já está certamente cumprida em grande parte no momento em que eles escrevem, era essencialmente o resultado, como já dito, de um particular programa político, da “vontade de potência” do príncipe novo. Bastará que tal programa se modifique, e que da unificação nacional ele se dirija sempre mais decisivamente em rumo à pura e simples expansão territorial, para que os dois conceitos voltem a se desintegrar, e o desenvolvimento da idéia nacional assinale um retrocesso. É o que acontece durante os séculos do Absolutismo, quando novos prin/247/cípios, como aquele do equilíbrio, ou da sucessão dinástica, ou das fronteiras naturais, levarão ao sacrifício parcial ou completo do princípio de nacionalidade: o equilíbrio, com a doutrina das “compensações” a ele ligada, onde os “povos” podem ser negociados como gado; a sucessão dinástica, com a formação de grandes Estados plurinacionais mediante unicamente a arte da diplomacia e dos casamentos (*tu Felix Austria nube!*); enfim, as fronteiras naturais, de que se começa a falar com insistência crescente, e em nome das quais se pretenderá incluir no Estado grupos étnicos e lingüísticos heterogêneos. Um sinal de retrocesso: e isto precisamente no momento em que o “Estado moderno” se está moldando e sobre o mapa de Europa se fixam os confins que sobreviverão em grande parte até os dias de hoje. O século XVIII parece separar inteiramente teoria e prática política de qualquer idéia nacional. É o século do cosmopolitismo, da Razão e das “luzes”. E é, ainda assim, precisamente neste século que o processo de formação do Estado nacional se acelera, e que irrompe com uma força até então desconhecida o princípio novo, moderno, da nacionalidade.

Segundo uma tese que foi defendida por Meinecke, Antoni e Chabod, o “sentido de nacionalidade” não seria outra coisa que o “sentido de individualidade histórica”. “Contra as tendências cosmopolitas, universalizantes, tendendo à criação de leis abstratas, válidas para todos os povos, a nação significa o sentido de singularidade de cada povo, respeito pelas suas próprias tradições, custódia zelosa das particularidades do seu caráter nacional”. Isto explicaria porque não se pode falar de nacionalidade em sentido moderno senão / 248/com o advento de um novo clima cultural na Europa, clima que muitos sinais preanunciam já no século XVIII, mas que somente se explica plenamente no

---

<sup>70</sup> *Riccardo II* (1597), ato II, cena 1ª.

século XIX, e que tem um nome: Romantismo. Poder-se-ia fazer objeção a esta tese (se os próprios sustentadores dela já não levassem em conta tal objeção) dizendo que a descoberta e a reinterpretação do passado não explicariam sozinhas o advento de uma nova consciência política; não explicariam o irromper de uma nova paixão, a paixão nacional, com uma força quase comparável àquela que em outros séculos tinham tido as paixões religiosas; sobretudo, não explicariam a definitiva inserção do princípio de nacionalidade na idéia de Estado, a atribuição a ele de um valor de fim para a ação política. Num certo sentido, a Santa Aliança é tão “romântica” quanto o é a Jovem Europa. Aquilo que as divide e as opõe é um conceito diverso de legitimidade. Para que o princípio de nacionalidade se transformasse de cânone de interpretação histórica em princípio político, no princípio único e exclusivo de legitimação do Estado, era necessário que a nação fosse afirmada não somente como singularidade e particularidade a se respeitar e custodiar, mas como idealidade a ser alcançada e defendida: era necessário que a nação fosse elevada à dignidade de “pátria”. Nem mesmo o nacionalista mais fanático fala em um dever de “morrer pela pátria”: não é necessário que se seja para admitir a existência de um dever de “morrer pela pátria”. O conceito de pátria é o conceito mediador entre aquele de nação e aquele de Estado. A ele remonta, sem bem observado, aquela auréola emocional e sentimental que circunda o Estado nacional moderno.

Como o conceito de nação e como aquele de Estado, o conceito de pátria também tem uma longa história que remonta ao alvorecer da civilidade europeia. Herança da cultura clássica, ligada a algumas formulações famosas nunca completamente esquecidas nas épocas sucessivas<sup>71</sup>, a idéia de pátria não era desconhecida na Idade Média nem mesmo nos momentos de maior fracionamento territorial, e se renova com a renovação da consciência política e nacional no fim da Idade Média e no início da idade Moderna<sup>72</sup>. Mas ainda que, ao menos em certas partes da Europa, a idéia de pátria se associe muito cedo seja àquela de nação que àquela de Estado, ou pelo menos de poder político (como se vê, por exemplo, na expressão *pugnare pro Rege et Patria*), ela não estava necessariamente ligada à idéia moderna nem de uma nem de outro. Para provar isso, bastaria, ainda uma vez, o exemplo de Maquiavel: para o qual a “pátria” permanece Florença, o Estado cidadão. Mas precisamente o caso de Maquiavel serve para ilustrar a fortíssima carga emocional da própria idéia. Todos recordamos suas palavras ao Guicciardini: “amo minha pátria mais que a alma; todos recordamos sua famosa afirmação: “onde se delibera a saúde da pátria, não deve-se levar em conta qualquer consideração de justo nem de injusto, nem de piedoso nem de cruel, nem de louvável nem de indigno”<sup>73</sup>. A

<sup>71</sup> Dentre estas uma das mais conhecidas e comumente citadas é aquela de CÍCERO no *De Officiis* (I, 17, 57): “Cari sunt parentes, cari liberi, propinqui familiares, sed omnes omnium caritates patria una complexa est, pro qua quis bônus dubitet mortem appetere, si ei sit profuturus?”

<sup>72</sup> Ao aprofundamento de tais questões, recentemente ofereceram uma grande contribuição dois trabalhos: G. POST, *Two Notes on Nationalism in the Middle Ages: I “Pugna pro patria”; II. “Rex imperator”*, in “Traditio”, vol. IX, 1953 (também no vol. *Studies in Medieval Legal Thought*, cap. X); e E. H. KANTOROWICZ “*Pro patria mori*”, in “*American Historical Review*”, vol. LVI, 1951 (reelaborado e ampliado com uma preciosa bibliografia no vol. *The King's Two Bodies*, PP. 232-272)

<sup>73</sup> MAQUIAVEL, *Discorsi*, III, 41

pátria é um valor supremo: em seu nome se justifica, em última instância, a ação e a existência do Estado.

Todavia, ainda uma vez, a confluência é somente fortuita. Ouçamos um típico escritor do século XVII, um cidadão do maior e mais potente Estado da Europa. Que coisa é a França para ele? “Um grand Royaume, et pont de Patrie!...”<sup>74</sup>. Ouçamos ainda um outro, mais próximo de nós geograficamente senão espiritualmente: “O meu nome é Vittorio Alfieri: o lugar onde nasci, a Itália: nenhuma terra é minha Pátria”<sup>75</sup>. Para estes homens não existe nenhuma coincidência entre os três conceitos, Estado, nação e pátria. O Estado, ainda que grande e potente, não basta para assegurar uma pátria; a pátria não é a nação à qual se pertence pelo fortuito caso de nela ter nascido: mas aquele lugar apenas, aquela comunidade, aquele “Estado” onde se atuem o verdadeiro “bem”, os valores fundamentais que são os únicos a justificar a obrigação política. *Ubi bene, ubi patria*: será o cínico Voltaire a retomar o velho adágio e traduzi-lo na típica linguagem do racionalismo do século XVIII. Do mesmo modo como a /251/nação é fruto das circunstâncias, e o Estado uma instituição convencional, assim a pátria é o resultado de uma escolha: “tout homme est libre de se choisir une patrie”<sup>76</sup>.

Uma escolha: portanto um juízo de valor. E será justamente um juízo de valor que irá operar aquela precipitação extraordinária de idéias e de eventos de que resultará na consolidação final dos três conceitos que viemos seguindo até aqui em seus cursos erráticos e independentes. Precisamente naqueles mesmos meses em que Alfieri escrevia sua famosa apóstrofe, já se ecoava uma outra, bem diferente, que teria prontamente perturbado a Europa:

“Allons, enfants de la Patrie  
Le jour de gloire est arrivé”

“A nação se torna pátria: e a pátria se torna a nova divindade do mundo moderno. Nova divindade: e como tal é sagrada. É, esta,” escreve Chabod, “a grande novidade que decorre da idade da Revolução francesa e do Império”. A nação se tornava pátria: e o Estado, aparelho de força e de direito em que se afirma e se organiza a nação, polariza sobre si todo o amor, toda a dedicação reservadas à pátria, supremo bem. Este bem não é mais concebido em termos abstratos e individuais. É um bem que se revelou e se revela concretamente na história, na vida coletiva de /252/uma nação: e que ao mesmo tempo se conquista na organização desta em instituições livres, na participação de todo um povo naquelas decisões que um dia tinham sido privilégio de poucos, o resultado friamente calculado da razão de Estado. Chabod tem perfeitamente razão: a chave para entender a coincidência de Estado, nação e pátria é Rousseau, “pai da democracia moderna; mas pai também do senso nacional moderno, e já desde seus excessos”. Ainda uma vez, dos limites do nosso mundo, nos vem de encontro a figura enigmática de Ginevrino. Para formar e inspirar a consciência

<sup>74</sup> D'AGUESSEAU, *Oeuvres*, vol. I, 1787, cit. Por KOHN (*infra*, p. 254) cap. V, nota 38.

<sup>75</sup> “Vittorio Alfieri al Presidente della Plebe Francese”, 18 novembro 1792, no *Misogallo*, documento I.

<sup>76</sup> VOLTAIRE, *Dictionnaire Philosophique*, art. “Patrie”

política do novo século se usarão os temas que ele primeiramente soube ressoar: não mais *ubi bene, ibi patria*, mas *ubi libertas ibi patria*, e *ubi patria ibi bene*

E ainda assim, apesar da identidade dos temas, as estradas voltarão a se desencontrar ainda uma vez neste mundo novo. Se desencontrarão, antes de tudo, pelas experiências diversas de Estado e de nação que as diversas “províncias” da velha Europa tinham tido no passado. Naqueles países onde a coincidência de nação e de Estado era um fato já há muito tempo consumado, o ideal patriótico se traduzira numa afirmação orgulhosa da liberdade alcançada e consagrada numa nova estrutura política e social: “Ici commence Le pays de la liberte!”, proclama uma escrita revolucionária na margem esquerda do Reno. Nos outros, aqueles onde a unidade nacional está ainda fracionada numa multiplicidade de “Estados”, aquele ideal se traduzirá, ao invés, em um pedido de unificação e de independência. “A Alemanha não é mais um Estado”, escreve Hegel em 1802; o imperativo supremo, aquele que Fichte retomará poucos / 253/anos mais tardes nos seus *Discursos à Nação Alemã*, é que essa assim se torne. Junto de nós na Itália, a prioridade da independência em relação à liberdade será uma das escolhas mais angustiantes do nosso Risorgimento. Mas aquelas estradas se dividirão ainda por uma outra razão. Como bem mostrou Chabod, se dividirão porque desde o princípio eram dois os modos de considerar e conceber a nação: aquele “naturalístico” e aquele “voluntarístico”. E se o primeiro deveria um dia desembocar na loucura sinistra do racismo, o segundo, avesso a todo fechamento intolerante e exclusivo, postulava o florescer das pátrias livres numa civilidade superior. Foi este segundo o ideal dos melhores homens do nosso Risorgimento, e vale a pena recordar antes de pronunciar um juízo definitivo acerca daquela que hoje é moda chamar “a ideologia do Estado nacional”.

Certamente tal ideologia, mesmo onde não seja objeto de aberta condenação e deliberada rejeição, não pode deixar também de aparecer, na visão de nosso tempo, como uma coisa do passado. Mas da análise um tanto quanto sumária que fizemos nos parece que uma lição ao menos podemos tirar: é que o “Estado” não pode ser entendido apenas como uma estrutura de poder, nem ser justificado apenas com o auxílio de fórmulas filosóficas abstratas. A sua legitimação é tecida de elementos históricos, de fatores irracionais e afetivos. O Estado novo, o Estado supranacional que hoje por tantas partes se invoca e se almeja, não poderá deixar de sinalizar o tramonte definitivo/254/ daqueles nacionalismos que levaram a Europa à beira da ruína. Mas uma coisa também é certa: que onde aquele Estado venha a surgir, e a se afirmar como vivo e vital, também ele terá necessidade de uma ideologia sobre a qual se apoiar, de uma fé capaz de ativar a fantasia e aquecer os corações. Terá necessidade, em outras palavras, que ele possa inspirar nos homens uma dedicação não menor que se tinha no antigo, que ele possa assumir, aos olhos de seus novos cidadãos, o valor de uma “pátria” nova e melhor.

Para o argumento desenvolvido neste capítulo, indicamos as seguintes obras:

F. MEINECKE, *Cosmopolitismo e Stato nazionale*, Perugia, 1930;

C. ANTONI, *La lotta contro la ragione*, Firenze, 1942;

J. HUIZINGA, "Sviluppo e forme della coscienza nazionale in Europa sino Allá fine Del secolo decimonono", no vol. *Civiltà e Storia*, Modena, 1946;  
O. VOSSLER, *L'idea di nazione dal Rousseau al Ranke*, Firenze, 1949;  
E. SESTAN, *Stato e nazione nell'alto Medioevo*, Napoli, 1952;  
H. KOHN, *L'idea Del nazionalismo nel suo sviluppo storico*, Firenze, 1956;  
L. NAMIER, "Nazionalità e Libertà", no vol. *La rivoluzione degli intellettuali*, Torino, 1957;  
W. KAEGLI, "L'origine delle nazioni", no vol. *Meditazioni storiche*, Bari, 1960.  
M. ALBERTINI, *Lo Stato Nazionale*, Milano, 1960.  
F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari, 1961.

Para uma visão mais ampla daquele que aqui escreve, cf. "Il partiotismo dell'Alfieri", no ol. *Dante político e altri saggi*, Torino, 1955.

Ainda dois trabalhos merecem ser aqui citados:

E. KEDOURIE, *Nationalism*, London, 1960;

B. AKZIN, *State and Nation*, London, 1964.

/255/

Capitulo IV

O Direito Divino

"Ordem", "justiça", "pátria" não esgotam de maneira nenhuma o elenco dos valores aos quais se utilizou, e se utiliza até hoje, para justificar ou legitimar o Estado. Mas são as palavras que mais frequentemente retornam ao discurso político, e seu próprio retorno é sinal da freqüência com que muitas vezes se interpola, muitas vezes inadvertidamente, um critério de valor ao lado de um critério de fato para se falar do Estado.

Devemos agora nos voltar a um outro tipo de legitimação, que não diz respeito só, em geral, à existência do Estado, mas ao exercício do poder. Não se trata mais aqui de definir os requisitos do Estado, mas de determinar as condições e modalidades da sua ação: ação que não se pode explicar senão através daqueles homens, ou daquele grupo de homens que de fato detêm o poder e dirigem o comando a outros homens. É possível estabelecer que coisa exatamente torna esses comandos obrigatórios? É a pergunta que retorna com insistência ao longo do secular caminho da filo/256/sofia política; mas só a sua formulação parece, hoje, uma linguagem obsoleta. Por outro lado, é fácil perceber que, assim como está colocada, tal pergunta é suscetível de duas respostas diversas, ou mais exatamente, que é uma pergunta que por sua vez se especifica em duas demandas ulteriores. A primeira é a demanda de se estabelecer a fonte última do poder, a quem ele espera, de onde deriva o direito do homem arrogar-se sobre o homem. A segunda é, por sua vez, a demanda de determinar a que condições esteja submetido o poder, quais sejam os seus limites, como deva ser exercitado. Sensível até hoje, ainda que de maneira atenuada, o homem moderno está inclinado a olhar a primeira com indiferença, quando não com ceticismo ou aberta ironia.

Para a pergunta sobre a fonte do poder, o pensamento político forneceu respostas múltiplas, coloridas de diversos modos segundo as circunstâncias de tempo e lugar em que a pergunta foi colocada ou em que se encontravam

aqueles que, porque podiam, procuraram respondê-la de alguma maneira. Examinaremos neste capítulo uma doutrina que ocupa um lugar amplo em tal pensamento porque está diretamente ligada à religião dominante na Europa e está fundada em algumas posições dogmáticas precisas da fé cristã. Queremos deixar claro desde o início que não é nossa proposta debater em um espaço tão breve um problema que é bem maior e mais grave que é aquele acerca da possibilidade do Cristianismo possuir ou não sua própria doutrina política. Queremos somente salientar que o ensinamento cristão proveu uma resposta particular ao problema da legitimação do poder: é a resposta contida numa passagem famosa da *Epistola* de /257/São Paulo aos Romanos, cap. XIII<sup>77</sup>. Esta passagem constitui o ponto de partida obrigatório de toda interpretação cristã acerca do problema político, tanto que se poderia dizer que esta não seja outra coisa senão um comentário ininterrupto daquele. O ensinamento de São Paulo é que “todo poder é de Deus”: *non est potestas nisi a Deo*. É a sanção divina que transforma o poder em autoridade, a sujeição em dever. Quem detém o poder é “ministro de Deus”; quem obedece deve obedecer não somente porque é constrangido a tal, mas por *propter conscientiam*. A ordem política é uma *ordinatio Dei*: participar dela significa participar de um plano providencial quisto e preordenado pelo próprio Deus.

Que coisa significa exatamente esta doutrina? São Paulo não diz a quem o poder espera. Nem mesmo diz sobre que coisa se funda o poder que alguns homens exercem sobre outros homens. A passagem da *Epistola aos Romanos* não explica de que modo o poder se formou ou veio a concentrar-se neste ou naquele titular. Simplesmente afirma que no poder constituído Cristão deve-se considerar qualquer coisa que não é puramente humana, que transcende mesmo àqueles que o exercem e são por o revestem de um caráter particular que é a autoridade./258/ Portanto, esta doutrina é uma doutrina do caráter sacro da autoridade, e não mais da divindade do poder em si mesmo. Essa distinção é de importância capital seja no que concerne às doutrinas mais antigas, seja às outras mais recentes. A antiguidade tinha conhecido e praticado amplamente a divinização do poder. Importada do Oriente, a divinização do regente se torna uma instituição fundamental das monarquias helenas, e mais tarde do Império Romano. O cristianismo se coloca nitidamente contra esta doutrina, como antítese, do mesmo modo como em tempos mais recentes se posicionará contra, com similar firmeza, à divinização do Estado. Para a doutrina o poder não pode exprimir a divindade senão como reflexo. A autoridade, mesmo etimologicamente, é um atributo, um “crisma”, um dom, não uma qualidade intrínseca ao poder ou do próprio titular. Nas palavras de um imperador cristão, o autor, o distribuidor da

---

<sup>77</sup> “Omnis anima potestatibus sublimioribus subdita sit: non est enim potestas nisi a Deo; quae autem sunt, a Deo ordinate sunt. Itaque qui residit potestati, Dei ordinamenti residit. Quid autem resistunt, ipsi sibi damnationem acquirunt: nam principis non sunt timori boni operis, sed mali. Vis autem non timere potestatem? Bonum fac; et habebis laudem ex illa: Dei enim minister est tibi in bonum. Si autem malum faceris, time: non enim sine cause gladium portat. Dei enim minister est: vindex in iram ei qui malum agit. Ideo necessitate subditi estote, non solum propter iram, sed propter conscientiam” (*Ep. Ao Romanos*, XIII, 1-7; mas cf. as passagens paralelas na *Ep. A Tito*, III, 1 e na *1ª Ep. De São Pedro*, II, 13-17).

autoridade é somente Deus<sup>78</sup>: “*Deo Auctore nostrum gubernantes Imperium, quod nobis a Caelesti Maiestate traditum est*”.

Fundamentalmente, na visão política cristã, a doutrina do caráter sacro da autoridade se prestou às interpretações mais diversas. O contraste entre a interpretação do cristianismo medieval e aquela do cristianismo antigo é uma característica de tal diversidade. Prevalece neste, por uma série de razões, a tendência a interpretar a passagem de São Paulo em um senso que poderemos chamar de absolutista. A ênfase aqui recai sobre a providencialidade do poder. O plano providencial deve ser aceito /259/não importando o modo em que se manifeste. A sanção divina está condicionada ao uso que se faça do poder: bom ou mal, todo poder vem de Deus. Disso decorre que mesmo o poder maligno deve ser pacientemente suportado, praticando aquela obediência passiva que pode em determinado momento significar a recusa de obediência, mas que é sempre obediência na submissão passiva às conseqüências que derivam de tal recusa. É uma interpretação caracterizada em parte pela situação prevalecente no mundo romano tardio, onde o princípio do caráter sacro da autoridade consegue até mesmo combinar-se com algumas sobrevivências do antigo culto imperial, como se mostra, por exemplo, no uso também por parte dos imperadores cristãos de fórmulas como *nostra divinitas, divinum verbum, sacratae leges*. Mas tal interpretação é caracterizada, também e sobretudo, de um pessimismo radical em relação à vida e às instituições políticas. É o pessimismo de que falamos a respeito de Santo Agostinho e Lutero: os primeiros Reformistas darão ao texto de São Paulo uma interpretação que não difere substancialmente desta.

Inteiramente diversa é, ao invés, a interpretação que prevalece em outras épocas, e que é ilustrada com muita clareza pelos escritores políticos da Idade Média. O ponto de partida está aqui no inciso: “*Dei minister est tibi in bonum*”. Para estes escritores o caráter sacro não é um atributo de qualquer poder, mas somente daquele que é garantia de um bem, a atuação da justiça. Uma coisa é – e isso já havia notado Santo Ambrósio, com a precisão própria de um romano educado para as sutis distinções jurídicas – a *ordinatio Dei*, /260/outra a *actio administratis*. Somente o *múnus*, o ofício, vem de Deus; e só é ministro de Deus “*qui bene utitur potestate*”<sup>79</sup>. Esta interpretação permitia distinguir a sanção divina da autoridade dos aspectos históricos em que o poder se manifesta concretamente. No pensamento medieval o caráter sacro da autoridade é condicionado pelo seu exercício: mais que fonte de direito, é fonte de dever; no mesmo ato em que circunda o poder político de uma auréola religiosa, delimita a sua ação nos termos de uma missão bem definida. Não é difícil entender quais possibilidades se abririam por esta via. No pólo oposto da doutrina da obediência passiva, e ainda assim de modo algum em contradição com o texto paulino, mas deduzindo-a deste, os escritores cristãos da Idade Média, seguidos ainda por outros de idades sucessivas, elaboraram uma teoria da licitude e da dedicação à resistência. Se o exercício do poder é um ofício, uma tarefa severa, para o cumprimento de tal corresponde o dever de obediência do súdito, que cessa com o desaparecimento daquele. Não se pode de maneira nenhuma conceder que seja

<sup>78</sup> Justiniano, no preâmbulo do *Digesto*.

<sup>79</sup> S. AMBROSIO, *Expositio secundum Lucam*, V, 29, in *MIGNE Patrol. Latina*, vol. XV, col. 1620-1621.

de Deus, e deva portanto ser obedecido, um poder que só pelo fato de existir, ou que seja investida do crisma da autoridade uma pessoa só pelo fato de deter o poder.

Esta última observação é particularmente importante para o objetivo de distinguir a doutrina do caráter sacro da autoridade de uma outra doutrina, com a qual essa é confundida em um determinado momento: a doutrina do “direito divino” verdadeira e própria. Se com tal expressão se /261/ pretende designar simplesmente aquele caráter providencial que, como vimos, o poder assume na visão cristã, não existiria qualquer objeção para o seu uso. Mas no uso corrente dos históricos, a expressão “doutrina do direito divino” possui normalmente um significado bem mais restrito, e é utilizada para designar uma doutrina que, ainda que já floresça na Idade Média, não encontrará seu completo desenvolvimento e sua completa formulação senão ao início da idade moderna. A reivindicação do direito divino assume com ela um significado triplo: significa antes de tudo a) a exaltação da monarquia como a melhor, bem dizendo, a única forma de governo sancionada por Deus; b) a reivindicação de um poder absoluto no monarca, que deve prestar contas de suas ações somente a Deus, e pode exigir dos súditos uma obediência incondicional; c) a afirmação de um direito, no monarca “legítimo”, inalienável e independente da vontade dos súditos (por isto nesta doutrina existe uma importância central do princípio de “legitimidade dinástica”, isto é, a idéia de um direito ao poder derivado do nascimento). Considerando cada um destes três aspectos da doutrina do “direito divino” se compreende facilmente de que modo ela forneceu a base ideológica do Absolutismo monárquico. Formulada em todos os seus aspectos pela primeira vez por Giacomo I Stuart<sup>80</sup>, ela será retomada por Bossuet (para nominar apenas alguns dos seus maiores representantes)<sup>81</sup>, e sobreviverá até /262/ o Congresso de Viena, se não sobrevive até hoje em alguns exemplos tardios do “legitimismo”. Da mesma maneira também se compreende facilmente por quais razões tal doutrina não esteja necessariamente conectada àquela do caráter sacro da autoridade, e conduza a conclusões totalmente diversas.

Mas não o é no que concerne àquela primeira afirmação, da excelência da monarquia sobre as outras formas de governo. O prevalecimento da forma monárquica e a preferência por esta forma em determinadas épocas são o resultado de circunstâncias particulares, históricas e políticas. Na Idade Média, por exemplo, tal preferência podia se valorizar com a referência a concepções filosóficas ou religiosas, como pode ser observado (dentre outros) no caro paralelo entre São Tomás e Dante<sup>82</sup>, entre o governo monárquico e aquele de Deus. Além disso, o caráter sacro da autoridade poderia parecer ressaltado com maior evidência no governo de um homem somente como “representante de Deus”, traduzindo-se em instituições particulares, em verdadeiras investiduras de caráter simbólico e “carismático” (como a coroação e a unção do monarca), que era

<sup>80</sup> Suas obras podem ser consultadas na excelente edição de McLWAIN, *The political works of James I*, Cambridge, 1918.

<sup>81</sup> *Politique tirée des propres paroles de l'Écriture Sainte* (1670 ca., publ. 1709), livro II-VI.

<sup>82</sup> S. TOMÁS DE AQUINO, *De Regimine Principum*, livro. I cap.2; *Summa Theo.*, 1<sup>a</sup>, CIII, 3; *Summa contra Gent.*, IV, 76; DANTE, *Monarchia*, livro I, cap. 7 e 8.

também um modo de tornar evidente a estreita correlação entre os “dois poderes”, aquele espiritual e aquele temporal, e a dependência deste em relação àquele. Mas a primazia da monarquia não advém da necessidade de uma doutrina que, na sua essência, é dirigida somente a afirmar que todo poder legitimamente constituído possui um caráter sacro, /263/isto é, um elemento que não se resolve unicamente da vontade humana, mas deriva de um princípio transcendente, de uma sanção divina. Que uma doutrina do tipo possa subsistir, e tenha razão de subsistir, mesmo lá onde a idéia monárquica tenha definhado, se prova na efetiva dissociação das duas concepções na história sucessiva. Quem ainda não tiver sido por ela persuadido, não pode deixar de refletir sobre o que é o preciso ensinamento da Igreja Católica em nossos dias, que incute o respeito da autoridade e não hesita em aceitar como válida toda forma de governo, desde que se respeitem os direitos de Deus e da Igreja.

Nem mesmo a segunda afirmação é uma consequência lógica e inevitável do princípio que todo poder vem de Deus. Certamente tal princípio foi interpretado nos primeiros séculos em um sentido que se aproxima daquele dado pelos teóricos modernos do Absolutismo. Já naquele tempo se tinha falado de obediência passiva e de poder responsável somente diante de Deus, ao ponto de enxergar no príncipe não somente um “ministro de Deus”, mas um *vicarius Dei*. Mas bastaria a interpretação elaborada na Idade Média sobre a doutrina do caráter sacro da autoridade para mostrar que ela não era de maneira alguma necessariamente ligada nem à doutrina da obediência passiva nem àquela de um poder absoluto e irresponsável no regente. Além de afirmar a licitude, antes, o dever de resistência, a doutrina medieval refuta terminantemente o princípio da irresponsabilidade do poder, subordinando o seu exercício a toda uma série de limitações, não somente de caráter ético, mas de preciso caráter jurídico e constitucional. E é precisamente desta limitação, como vimos, que surgirá no tempo que se seguiu, e se afirmará como antítese do absolutismo monárquico, a idéia do poder constitucionalmente limitado, baluarte da doutrina moderna do Estado<sup>83</sup>.

Quanto à terceira afirmação, que coroa e completa a doutrina do direito divino – o princípio da legitimidade dinástica – se pode dizer, sem dúvida, que ela é completamente estranha ao texto de São Paulo e que representa um acréscimo relativamente recente à interpretação que dela vieram a dar, no decorrer dos séculos, os escritores políticos cristãos. Não que tal princípio fosse totalmente desconhecido pela doutrina política da Idade Média, mas antes ele assume uma importância crescente com o consolidar-se das monarquias territoriais, crescendo com ele por assim dizer (pensemos à invectiva de Dante contra a “erva daninha”, ao seu sarcasmo pelos “ossos sagrados” da dinastia francesa<sup>84</sup>). O princípio de legitimidade dinástica é, além disso, a filiação direta do *Geblutsrecht* germânico, da idéia de superioridade do sangue, da nobreza particular de uma estirpe, que atribui a determinados homens um verdadeiro e próprio direito ao poder. Contra esse princípio reagirão diversas concepções mais antigas, como, antes de tudo, aquela própria do pensamento clássico, e renovada pela exêgese do texto

<sup>83</sup> Cf. PP. 128-129, 133-135, 172-176.

<sup>84</sup> *Purgatório*, XX, 43-60.

paulino, da neces/sidade de uma correspondência adequada da pessoa ao ofício, do *minister* ao *múnus*. Assistimos assim a uma verdadeira luta entre diversos princípios de legitimidade, aquele dinástico, aquele da idoneidade e aquele eletivo. A atitude da Igreja medieval é significativa a esse respeito, a qual não esconde a sua preferência pelo princípio eletivo sobre aquele dinástico, não hesitando mesmo a se opor, em um caso famoso, à consolidação da sucessão imperial numa única família (decreto *Per Venerabilem* de Innocenzo III, 1202). O conluio da doutrina da Igreja com o legitimismo dinástico é um fenômeno puramente ocasional, e se poderia dizer periférico: não prova de maneira nenhuma uma interdependência necessária de uma para com a outra.

Podemos, portanto, concluir que a contribuição essencial do cristianismo ao problema da legitimação do poder é, em termos muito gerais, uma doutrina acerca da sede última deste e a sanção divina que o consagra como autoridade: doutrina que, no entanto, deixa irresoluto o problema de como ele se constitui concretamente. Recorrendo a uma distinção escolástica, poderemos dizer que tal doutrina diz respeito à “forma”, não ao “conteúdo” do poder: formalmente, o poder enquanto tal (*secundum suam formam*), vem sempre de Deus; materialmente, salvo o caso improvável de uma direta investidura divina, ele não pode ser senão constituído pelos homens. Que essas duas afirmações não são contraditórias seria fácil provar com uma simples referência histórica, a referência àquela fórmula breve e concisa /266/na qual se traduziu tradicionalmente a concepção cristã do poder e que sobreviveu até os nossos dias. É a fórmula da “graça divina”, que remonta a Carlos Magno (*Karolus Dei Gratia Rex*), mas que pode ser ainda hoje encontrada incisa sobre as moedas de alguns países da Europa. Ainda no século XIX, soberanos que até reconheciam a origem de seu poder na vontade popular não hesitaram em invocá-la, e não se contradiziam ao fazê-lo. Um Napoleão III ou um Vittorio Emanuele II podia proclamar-se rei ou imperador “pela graça de Deus e vontade da Nação”. Ao fazê-lo, não abandonavam a antiga tradição que acabamos de ilustrar. O reconhecimento do caráter sacro da autoridade não exclui, mas pede ainda a busca de um princípio ulterior que a legitime. Excluída a derivação divina, não restam senão duas opções possíveis. São aquelas para as quais dirigiremos nossa análise no próximo capítulo.

Para os textos pagãos relativos à divindade do poder, e aqueles cristãos relativos ao caráter sacro da autoridade, é de grande utilidade a antologia de BARKER, *From Alexander to Constantine, Passages and Documents illustrating the History of Social and Political Ideas, 336, B.C. – A. D. 337*, Oxford, 2ª Ed., 1959.

Para o caráter sacro da monarquia e as instituições relativas pode-se conferir a obra de M. BLOCH, *Les rois thaumaturges*, 2ª Ed.. Paris, 1961 (1., I, cap. 2, e Ap. III); e P. E. SCHRAMM, *A History of the English Coronation*, Oxford, 1937, Part II; além do vol. de KANTONOWICZ já citado, *The King's two bodies*, 1957;

Mais especificamente sobre o “direito divino” e o caráter sacro da autoridade cf. A. FALCHI, *Le moderne dottrine teocratiche (1600-1850)*, Torino, 1908; F. KERN, *Gottesgnadentum um Widerstandsrecht im früheren Mittelalter*, Leipzig, 1914 e J. N. FIGGIS, *The Divine Right of Kings*, 2ª Ed., Cambridge, 1922.

Uma tese um tanto quanto diversa daquela aqui proposta acerca da teoria do “direito divino” é sustentada por W. ULLMANN, na obra já cit. *Principles of government and Politics in the Middle Ages*.

Para meu dissenso da visão de Ullmann, cf. anteriormente pag. 142.

/267/

## Capítulo V

### Força e Consenso

Afirmar a origem humana do poder pode querer dizer duas coisas muito diversas. Pode querer dizer que o exercício do comando espera a um homem ou a um grupo de homens excluindo todos os outros. Mas pode também querer dizer que tal direito não pertence a ninguém em particular, mas é, potencialmente, de cada um e de todos. É esta alternativa que parece dividir o pensamento político em dois campos, e que, segundo a frase imaginosa de Mosca, colocaria em oposição como adversários irreduzíveis “o princípio aristocrático e o democrático, no presente e no porvir”. A tese que nos propomos a defender – retomando um aceno já feito na primeira parte deste livro (cap. 6) – é que o “princípio aristocrático”, a afirmação, portanto, de que os homens não são iguais, e sim desiguais, é incapaz de prover a legitimação do poder, e que, ao oposto de quanto se crê normalmente, a igualdade, e não a desigualdade, é o postulado fundamental da relação política. /268/

Quando o tema é desigualdade, o pensamento recorre subitamente, e quase espontaneamente, a Aristóteles. Em conjunto com a doutrina da naturalidade da vida política, e como corolário daquela, a doutrina da desigualdade “natural” entre os homens constitui a peça chave da *Política* aristotélica. Ainda uma vez, notemos o significado particular que a expressão “natural” assume em Aristóteles. Dizer que os homens são por natureza desiguais, não significa somente dizer que tal desigualdade é atestada pela experiência. Significa que a diversidade, a diferenciação, são intrínsecas a qualquer agregação social, enquanto “todo” composto por “partes”. A própria natureza “adapta cada ser à sua função”. “Para que o consórcio humano se conserve, deve existir necessariamente uma relação entre quem pela disposição natural é apto a comandar e quem o é à obediência”. “O ser dotado de inteligência e providência é dominador e senhor por natureza; quem pode seguir com as faculdades corporais as prescrições deste, é sujeito, isto é, destinado a servir”. Com base nesta premissa Aristóteles justifica, como é notório, o instituto da escravidão, mas ainda com a importante ressalva que a sua existência de fato pode não corresponder à “disposição natural”, pelo que “alguns são escravos em todo lugar, outros em nenhum”.

Mas que valor possui exatamente o princípio de desigualdade dos homens para a determinação da própria natureza da relação política? Pudemos observar anteriormente<sup>85</sup>, como Aristóteles acene a hipótese do 269/indivíduo excepcional, que “não pode ser submetido à lei”, e ao qual espera o comando incondicionado. A hipótese, além de abarcar um único indivíduo, se estende também a um grupo

---

<sup>85</sup> P. 108

de homens ou até mesmo a toda uma estirpe. Mas Aristóteles não nos deixa dúvidas que se trate somente de uma hipótese, de uma situação fora do comum. Na normalidade dos casos, o problema político se coloca em termos muito diversos, porque “a cidade é uma associação de homens livres... e deve tender a ser composta o máximo possível de elementos iguais e homogêneos entre eles”. O problema político é precisamente este: como se pode governar melhor estes homens livres e iguais, estes “cidadãos”, que o são tal precisamente enquanto estão aptos a comandar e obedecer ao mesmo tempo. Para tanto, Aristóteles, como se sabe, sugere diversos esquemas práticos que são objeto de uma análise acurada no livro IV da *Política*. O pressuposto da relação política é, portanto, certamente a igualdade, e não a desigualdade.

Certamente se trata de uma igualdade que brota, por assim dizer, da desigualdade. Da dignidade de cidadãos são excluídos não somente os escravos, mas todos aqueles que atendem a funções inferiores e “sórdidas” no Estado. Seria o caso de dizer que a relação política é um sinal de eleição, e que o critério de igualdade é o critério distintivo entre o poder político e toda outra forma de poder. Um é poder que se exerce sobre os seres que são escravos por natureza, outro é o poder que se exerce sobre os homens livres: o primeiro é o poder de um patrão (poder despótico); só o segundo é um poder político verdadeiro e próprio. / 270/Deste sinal de eleição estão investidos somente os povos civis, os Gregos, não os bárbaros: o despotismo é a única forma política que se apresenta a eles, incapazes de verdadeira liberdade. Essa orgulhosa, e fecunda observação de Aristóteles veremos ecoar ao longo dos séculos: como na distinção que podemos encontrar em um escritor romano e cristão, São Gregório Magno, entre o poder do imperador, que é senhor de homens livres, e aquele do soberano bárbaro, que é patrão de escravos; ou na exaltação que fará Montesquieu àquele “génie de liberté” que é próprio da Europa em contraste com o despotismo que escravizou e degradou tantas outras partes do mundo.

Todavia, não era a doutrina aristotélica, mas uma doutrina bem diferente estava destinada a dominar o pensamento político ocidental. Numa nítida antítese à “desigualdade natural”, esta doutrina afirma a “igualdade natural” de todos os homens: a poucos séculos de Aristóteles, filósofos, teólogos e juristas estão, então, de acordo em proclamar que, “quod ad ius naturale attinet, omnes homines aequales sunt” (fr.32, *Digl.*, L, 17). Precisamente sobre este ponto, segundo o parecer de distintos intérpretes, se constataria uma continuidade ininterrupta de pensamento da idade imediatamente posterior a Aristóteles até aquela nossa, que justamente se abre com a solene proclamação da igualdade de todos os homens na *Declaração de independência americana* (1776) e na *Declaração dos Direitos do homem e do cidadão* (1789). Não é nossa intenção discutir aqui a validade desta tese, que tivemos oportunidade de exa/271/minar e explicar amplamente em outros trabalhos<sup>86</sup>. Aquilo que queremos, ao invés, é avaliar o significado político do princípio de igualdade e de estabelecer qual seja exatamente a sua incidência sobre a determinação do fundamento do poder. A questão nos parece ainda mais importante porquanto nós mesmos vivemos em

---

<sup>86</sup> *La filosofia política medioevale*, Parte I, cap. 2; *La dottrina Del diritto naturale*, capp. 1-3.

um mundo edificado sobre o “princípio democrático”, e o critério de igualdade é afirmado como critério fundamental de justiça na nossa Constituição republicana.

A primeira observação que nos parece necessária é a respeito do verdadeiro significado do princípio de igualdade, sobre o qual parece estranho que possam ter surgido tantos equívocos: uma vez que deveria também ser óbvio que se trata de um princípio que não pode ser verificado empiricamente nem confirmado pelos fatos. Na verdade, os homens não são iguais, mas desiguais, e o são certamente na relação política, que é uma relação de dependência e subordinação. Seria, portanto, necessário reconhecer subitamente que o princípio de igualdade dos homens corresponde a uma proposição do tipo prescritivo e não descritivo: e este caráter, além disso, estava expressamente sublinhado nas formulações mais antigas, onde o recurso a expressões como “por natureza” ou “natural” indicava claramente o caráter normativo do próprio princípio. A igualdade afirmada naquelas fórmulas significava, na verdade, a afirmação da irrelevância das desigualdades de fato sob um perfil particular/272/ ou mesmo visando a realização de determinados fins: como, por exemplo, na possibilidade de se conseguir a salvação eterna, ou de reivindicar certos direitos que uma lei universal ou de natureza ou de razão confere a todos os homens independentemente das suas condições efetivas. Não muito diversamente, nossa constituição sanciona no art. 3 a “*pari dignità sociale*” e a igualdade diante da lei de todos os cidadãos “*senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*”. O princípio de igualdade possui aqui um valor polêmico contra toda “discriminação”. É o valor que esse sempre possuiu, quando não se tenha pretendido afirmar qualquer coisa de evidentemente absurda, que os homens são iguais em tudo e para tudo, fungíveis à vontade em *numero pondere et mensura*.

Se esta observação é exata, é possível entender porque a doutrina da igualdade pôde demonstrar-se, por um lado, muito menos absorvedora de quanto se imagine das estruturas sociais existentes, e agir, ao contrario, no campo político como um potente fermento de transformação e progresso. Assim, vemos sobreviver a escravidão e outras desigualdades não menos graves mesmo depois do triunfo da doutrina igualitária, enquanto constatamos ao longo de toda nossa história, apesar dos muitos retrocessos, a operante demanda de uma progressiva desvalorização e remoção de tais desigualdades com o objetivo de consentir sempre uma maior participação de todos na vida política. A este respeito, se pode muito bem dizer que se perpetua na Europa aquela aspira/273/ção de fazer de todo homem um cidadão, que foi própria do mundo romano e que justifica o elogio à missão civilizatória de Roma: “*urbem fecisti quod prius orbis erat*”. Se aquele “sinal de eleição” que os Gregos haviam negado a alguns homens e contestado aos outros povos hoje se estendeu a todos, tal se deve não ao fato que todos sejam iguais, mas à convicção que todos possam se tornar iguais mediante a abolição dos privilégios e a adoção de instituições livres e democráticas. O princípio de igualdade não é a afirmação de um fato, mas

expressão de uma escolha, reivindicação de um valor que remonta às origens da nossa civilidade e que não poderemos renegar sem renunciar a nós mesmos.<sup>87</sup>

/274/ Uma segunda e diversa observação concerne mais diretamente ao alcance do princípio igualitário na determinação do fundamento do poder, isto é, no que diz respeito ao problema da legitimidade que é o objeto de nossa pesquisa. Aqui também tal princípio funcionou como um fermento eficaz, constringendo os teóricos políticos a buscarem uma legitimação do poder capaz de dar conta das desigualdades inerente à relação política, e ainda mantendo intacta a exigência (normativa) de igualdade. As vias que se abriam eram muitas, algumas delas levamos em consideração quando tratamos daquela doutrina, à qual o princípio de igualdade está estritamente ligado, a doutrina da “convencionalidade” da vida política, e das várias teorias propostas uma após a outra para explicar a transição das condições “naturais” àquelas atuais da humanidade. Mas existe uma afirmação que, mais que as outras, pode-se dizer, constitui a marca inconfundível do princípio igualitário: para que as diferenças e as desigualdades que existem de fato, e são mesmo inevitáveis na vida consociada, possam dizer-se legítimas, é necessário que elas sejam “reconhecidas”, “aceitas” ou mais exatamente “consentidas”. Sem tal reconhecimento e aceitação, privado de “consenso”, o poder do homem sobre o homem, se reflete uma maior habilidade ou aptidão ao comando por um homem ou um grupo de homens, equivale também a uma pura relação de força. Particularmente significativo neste sentido, nos parece o testemunho de um pensador que, por haver “redescoberto” Aristóteles e ter tentado dar uma ampla abertura aos seus ensinamentos, nos mostra muito bem o contraste de duas tradições diversas e a /275/tenacidade com que o princípio de igualdade sobrevive no pensamento político ocidental. Este escritor é São Tomás de Aquino.

Num primeiro aspecto, São Tomás parece distanciar-se decisivamente da tradição que por cerca de um milênio havia dominado com unanimidade o Ocidente. Apesar de manter firme a tese de que a escravidão é uma instituição “contra a natureza”, justificável somente *ratione peccati*, São Tomás não hesita em afirmar com Aristóteles que os homens não são iguais, mas desiguais e que portanto é justo que o comando espere aos melhores: “illi qui intellectu praeminent naturaliter dominantur”. Todavia, além de explicar em outra parte da sua obra que tal domínio do homem sobre o homem é uma relação entre homens

---

<sup>87</sup> Para confirmação da interpretação do princípio de igualdade aqui proposta queríamos citar o juízo de um de seus maiores apóstolos, Abraham LINCOLN, que assim explicava o conteúdo da afirmação contida na *Declaração de Independência* do seu país “Tenho para mim que os autores daquele grande documento tinham intenção de se referir a todos os homens, mas não tinham a intenção de afirmar que os homens são todos iguais sob todo ponto de vista. Eles não queriam dizer que todos os homens são iguais na cor da pele, na altura, no engenho, no desenvolvimento moral e na capacidade social. Eles definiram com extrema clareza sob quais aspectos os homens tinham sido criados de maneira igual – iguais em certos direitos inalienáveis, dentre os quais a vida, a liberdade, e a busca pela felicidade. Isto é o que desejavam, e naquilo em que pensavam. Não tinham eles intenção de afirmar algo de falsidade óbvia, pretendendo que todos os homens gozassem em seu tempo deste tipo de igualdade, nem que fosse capazes de a eles conferi-la: além disso, não teriam tido tal poder. Simplesmente, eles tinham intenção de declarar um direito, de modo que o seu reconhecimento pudesse acontecer apenas se apresentassem as circunstâncias; tinham intenção de estabelecer uma máxima fundamental para uma sociedade livre, máxima que pudesse se tornar familiar a todos, e a todos revertida, mantida sempre presente, sempre perseguida, e, porque jamais plenamente alcançada, constantemente aproximada; de tal maneira a difundir e aprofundar constantemente a sua influência e a aumentar a felicidade e o valor da vida a todos os povos, de qualquer cor, e de qualquer lugar”

livres, e não de patrão e escravo, São Tomás acrescenta que o poder que deriva da “*praeminentia intellectus*” é qualquer coisa inteiramente diversa do poder conquistado com a força ou alcançado pela fraude: o que não pode significar outra coisa senão que a superioridade do mérito constitui um título somente quando seja reconhecida e aceita como tal, posto que para São Tomás a única alternativa à força é o “consenso dos súditos” ou a investidura por parte de uma autoridade já existente. Temos aqui um indício claríssimo daquela transformação do princípio (jurídico) do consenso como condição de validade do comando, no princípio (político) do consenso como condição de legitimidade do poder, que é característica do pensamento político medieval e que, atribuindo um significado novo à doutrina romana da derivação do poder do /276/povo, abria o caminho para a moderna doutrina da soberania popular<sup>88</sup>.

A este ponto não deveria mais subsistir qualquer dúvida que o problema da relação entre igualdade e desigualdade não é, na realidade, senão um aspecto de um problema bem mais vasto e mais grave, que é saber se a força ou o consenso constitui o fundamento da relação política. As observações que desenvolvemos permitem entender a contradição em que se inserem aqueles os quais sustentam que a desigualdade, o princípio aristocrático, são suscetíveis de prover um “título” de legitimação do poder. Posto que (para nos servir de uma terminologia sugerida por Burzio, ele próprio um defensor convicto do princípio aristocrático ou “elitista”) a alternativa é simples e clara: ou se sustenta que as desigualdades de fato existentes são por si só a prova de uma habilidade superior ou aptidão para o comando, por isso a pretensa *élite* conseguiu e consegue “se impor” e se fazer obedecer – e neste caso não se vê de que modo se possa falar de uma legitimação do poder, visto que a *ultima ratio* é evidentemente a força; ou se afirma que as desigualdades são tais porque são reconhecidas e aceitas, e se exige da *élite* de “se propor” ao objetivo de alcançar o poder – e em tal caso se admite implicitamente a prioridade do princípio democrático sobre aquele aristocrático, não por outra razão senão por admitir a igualdade potencial de todos os homens no direito de pedir a credencial do poder e na capacidade de conferir a ele, mediante o consenso, o/277/ crisma da autoridade. Assim, restaria confirmada a tese que desde o início havíamos afirmado: que é a igualdade, e não a desigualdade, o postulado necessário para a legitimação do poder.

Mas a nítida e irreduzível oposição entre força e consenso merece ainda qualquer comentário, não somente porque a ouvimos ser negada por uma certa dialética idealista<sup>89</sup>, e os Maquiavelzinhos (infelizmente são sempre muitos na Itália) gostam de negá-la frequentemente, mas porque um exame mais atento dos argumentos que servem de recurso aos inimigos modernos da igualdade confirma como por detrás da máscara do “princípio aristocrático” muitas vezes se esconde a mais brutal apologia da força, e portanto a frustração de toda verdadeira autoridade. Acreditamos que não sejam necessárias ulteriores demonstrações para provar que a doutrina anti-igualitária, ou, como se diz num equívoco óbvio de palavras, a doutrina “autoritária”, seja uma doutrina moderna.

<sup>88</sup> Cf. PP. 117, 133, 136, 150, e *infra*, cap. 7.

<sup>89</sup> Para uma crítica apurada da tese crociana segundo a qual “força e consenso são na política termos correlativos”, cf. o belíssimo ensaio de Bobbio, “Benedetto Croce e il liberalismo”, no vol. *Política e cultura*, Turim, 1955.

Certamente é moderna a doutrina “elitista”, mas não menos moderna, ainda que qualquer século mais velha, é a doutrina do “direito divino”; moderna, enfim, é a doutrina “racial”, caricatura monstruosa, se poderia dizer, de uma e de outra, nascida das divagações de qualquer aristocrata desiludido (Boulainvilliers, Gobineau) e retomada depois por uma nação inteira, loucamente convencida de representar o *Herrenvolk*. Comum a todas estas /278/doutrinas é a exaltação de alguns homens, o abatimento de outros. Por último, todas partem de uma relação de força; todas acabam por invocá-la, ou para explicar a origem, ou para assegurar a manutenção do poder. Foi a nossa própria consciência de homens civis que nos salvou das aberrações racistas. Para nos salvar das seduções “autoritárias” deveria valer uma noção mais clara da nossa mais genuína tradição de pensamento: aquela segundo a qual a relação política é, pela sua própria essência, uma relação entre homens livres e iguais. “Entre a vossa doutrina e a minha existe todo um universo intelectual”, escrevia Tocqueville a Gobineau: são palavras que não hesitamos em tornar nossas, porque foi escrita por um dos questionadores mais agudos do problema da democracia no mundo moderno. Mas é justamente Tocqueville a advertir que se “na nossa época não se pode opor à igualdade... depende dos homens, todavia, que a igualdade os leve à escravidão ou à liberdade, à civilidade ou à barbárie”. Neste ponto o problema se desloca: não é mais a origem do poder, mas o exercício dele que nos chama a atenção. Que a legitimidade do poder deriva do consenso quer dizer muito, mas também diz muito pouco: porque se pode consentir tudo, mesmo a não ser mais nem livres nem iguais, e para sempre. Para que na relação política o princípio de igualdade seja mantido, será necessário estabelecer as condições e os limites do consenso, as particulares modalidades do poder. A legitimidade democrática não pode nascer senão de um pacto: que ao poder livremente consentido seja atribuído como fim a liberdade.

/279/

ARISTOTÉLES, *Política*, I, ii, 1252<sup>a</sup>, 1255<sup>a</sup>; III, xiii, 1283b, 1284<sup>a</sup>; xvii, 1288<sup>a</sup>; IV, xi, 1295b; VII, vii; S. Gregório Magno *Epist.*, XIII, 34; S. TOMÁS DE AQUINO, *Comm. In quatuor libros Setent. P. Lombardi*, II, xlv, q.2, art.2; *Summa Theol.* 1<sup>a</sup> XCVI, art. 4; *Summa contra Gent.*, III, cap. 81.

MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, 1. XVII, cap. 6; LICOLN, *Reply in the Alton Joint Debate*, October 15, 1858; A de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, parte II (1840), conclusão; *Correspondance entre A. de Tocqueville et Le Comte de Gobineau* (1843-1859), Paris, 1909 (as passagens citadas podem ser lidas em *Antologia degli scritti politici Del Tocqueville*, com organização de DE CAPRARIIS, Bologna, 1961, p. 150 e 202)

Para uma discussão do problema da igualdade no sentido aqui expresso nos limitamos a citar como particularmente relevantes: R. H. TAWNEY, *Equality*, London, 1931; e o capítulo intitulado “Justice and Equality” no recente trabalho de S. I. BENN and R. S. PETERS, *Social Principles and the Democratic State*, London, 1959.

/281/

Capítulo VI

## A Liberdade Negativa

Que coisa significa exatamente atribuir a liberdade como fim ao poder? Como, e por quais razões, a atuação deste fim pôde se tornar um dos mais eficazes princípios de legitimação do Estado moderno? São perguntas graves, às quais certamente não é fácil dar uma resposta segura e completa em tão breve espaço. Mas é possível, porém, fixar alguns pontos que podem servir para clarear e orientar o nosso juízo acerca de um argumento cuja importância não necessita de ulteriores comentários.

Se nos voltamos ainda uma vez para a história, não se diria que esta nos oferece muitos argumentos para afirmar que o surgimento do Estado moderno esteja de qualquer modo ligado a algum dos muitos conceitos que o homem moderno forma acerca da liberdade. A “liberdade do Estado” consiste para Hobbes, como sabemos<sup>90</sup>, na sua independência; nem é substancialmente diverso aquilo que Maquiavel entende por “viver livre”,/282/ que significa em primeiro lugar a ausência de domínio estrangeiro, e somente num sentido mais estreito (nos *Discursos* mais que no *Príncipe*) oposição à tirania<sup>91</sup>. Além disso, deveria parecer completamente óbvio que dificilmente que numa ideologia de tipo “liberal” o “príncipe novo” jamais poderia servir como recurso para justificar e consolidar o seu poder. Mas vale a pena pararmos para refletir um momento antes de tomar esse juízo como definitivo. Na verdade, deve-se perguntar se a própria exigência do Estado forte, da tutela e da garantia do direito, que é tão viva no início da Idade Moderna e que contribui para explicar o sucesso e a fortuna do “principado novo”, não seja já por si só, apesar de toda aparência contrária, uma exigência de liberdade. Releia-se novamente aquela frase, dentre as mais famosas e terríveis de Maquiavel: “Cesar Borgia era tido como cruel; e, sem dúvida, aquela sua crueldade tinha conseguido restaurar a Romagna, uni-la, reduzi-la a paz e fé”. Considere-se quais são os bens cujo alcance legítima que para Maquiavel a obra implacável do príncipe novo: a “união”, a “paz”, a “fé”. São os bens, os valores que já conhecemos, que Hobbes invocará para demonstrar a necessidade de deixar o estado de natureza: a ordem, a segurança, a observância das leis.

Mais significativo ainda, é a relação que Hobbes faz, como contraste à infelicidade do estado de natureza, dos/283/ benefícios que o Estado assegura. Onde este estiver ausente – escreve Hobbes numa das passagens mais conhecidas e belas do *Leviatã* – “não existe possibilidade de indústrias, pela incerteza de seu rendimento; e conseqüentemente, nem mesmo trabalhos agrícolas, nem navegações, nem a vantagem de mercadorias importadas pelo mar; nem edifícios cômodos, nem instrumentos para mover e transportar os objetos que pedem o dispêndio de força; nem artes, nem letras, nem qualquer forma de sociedade; e aquilo que é pior, temor incessante, e perigo de morte violenta; e a vida do homem solitária, mísera, esquálida, brutal, e breve”. Estes valores que se atuam no Estado, são valores materiais e espirituais conjuntamente; são valores – para dizermos com uma palavra moderna – de

---

<sup>90</sup> P. 181

<sup>91</sup> Cf. a este respeito o útil glossário compilado por WALKER no apêndice à dua tradução dos *Discursos* (*The Discourses of N. Machiavelli*, vol. II, London, 1950, Table XVI).

“cultura”: mas que outra coisa são, pensando bem, os valores de cultura senão valores de liberdade? Certamente o Estado de Maquiavel e Hobbes não é o Estado liberal moderno. O “príncipe” de um, o “soberano” do outro não conhecem limites ao seu poder. Se a liberdade não é outra coisa senão a independência, somente eles são “livres”, porque o poder deles não é limitado pela força e a vontade deles é lei suprema. É fato, porém, que tal poder, tal lei, se suspendam em um dado ponto, somente para permitir a apreciação daqueles bens ulteriores que são fruto da segurança e da paz. E a justificativa deles está precisamente nisto: que graças a eles foram removidos os obstáculos entre tal apreciação poderiam se colocar onde não existissem a segurança e a paz. É uma concepção negativa da liberdade. A “liberdade do súdito”, diz Hobbes, consiste naquilo que não é regulado pela lei. *Silentium/284/ legis, libertas civium*. Vamos chamá-la mesmo pelo nome pelo qual normalmente ela é designada, “liberdade negativa”: mas com a condição de incluir também a Hobbes, sob este perfil, entre os escritores liberais<sup>92</sup>, pois ele que é o teórico máximo do Absolutismo dentre estas liberdades elenca “a liberdade de comprar e de vender, e em geral de contratar uns aos outros; de escolher sua própria residência, o próprio regime de vida, a própria profissão; de educar os próprios filhos como melhor se acredita; e outras coisas semelhantes”.

Liberdade negativa: esta nos parece a primeira e mais característica justificação do Estado moderno quando a consideração se desloca do problema da origem àquele do exercício do poder. Sob este nome, será conveniente, antes de tudo, colocar a remoção de obstáculos e a asseguaração de uma esfera de independência ao desenvolvimento que o próprio Hobbes atribui como tarefa do Estado. Mas evidentemente tal liberdade não poderá estar segura nem completa até que não se acrescente ainda um terceiro requisito a estes, isto é, a determinação do ponto preciso onde o poder deva ser suspenso, dos limites da ação do Estado. Parece quase paradoxal que seja Hobbes mais uma vez a indicar o caminho, lá onde falando das leis “boas” (“justas”, como sabemos, são para ele todas as leis por definição<sup>93</sup>), ele diz que as leis assim o são somente quando “indispensáveis”, porque o objetivo delas não é de “limitar”, mas de “dirigir” os homens, /285/“como se colocam as barreiras, não para parar os viajantes, mas para mantê-los na estrada certa”. O argumento hobbesiano será retomado e desenvolvido quase palavra por palavra por Locke: “é um erro chamar de impedimento aquilo que não é outra coisa senão uma barreira contra os precipícios e os pântanos. Ainda que possa parecer o contrário, o objetivo do direito não é de abolir ou restringir, mas de tutelar e alargar a liberdade”.

Desta liberdade negativa Locke permanece sendo o sumo teórico até hoje. Como formulação realizada a partir da concepção liberal do Estado, pode-se dizer que nada se tenha igualado ao 2º *Tratado acerca do governo civil*, talvez exceto por um outro “clássico”, o *Ensaio sobre a Liberdade* de John Stuart Mill, que se limita a recolocar em termos mais atualizados o problema da defesa da liberdade individual contra a interferência de forças sociais que eram ainda desconhecidas

---

<sup>92</sup> No Estado hobbesiano, segundo um estudioso de Hobbes, Leo Strauss, estaria contido até mesmo o liberalismo *in statu nascendi*.

na época de Locke. Comum a ambos, como também a todos os escritores liberais, é a preocupação de assegurar aquela esfera de independência individual que para Hobbes, como para toda a escola absolutista, permanecia um dom gracioso do soberano. Também é muito diverso o princípio ao qual estes dois autores recorrem para estabelecer as tarefas do poder e os limites da ação do Estado: o que para Locke é constituído pelos direitos naturais do homem, anteriores ao Estado, inalienáveis e imprescritíveis; para Mill, ao invés, do princípio de utilidade, “entendido num sentido mais amplo”, isto é, como expressão dos “interesses permanentes do homem como ser suscetível de progresso”. A razão de ser do Estado (ou, para usar a sua linguagem, o objeto do /286/“contrato social”) é para Locke a conservação da vida, da liberdade e dos patrimônios: os três “bens” que ele admite sob o nome único de “propriedade”. “Nenhuma sociedade pode se dizer livre”, segundo Mill, onde não se tutela “a única liberdade que merece este nome, aquela de perseguir ao nosso modo o nosso bem, até o ponto em que não busquemos privar os outros do seu ou não coloquemos obstáculos aos seus esforços em consegui-lo”. Em ambos os casos a noção de liberdade é o critério de legitimação do poder. Mas é uma noção negativa, distintamente individualista da liberdade. É a dedução extrema daquele individualismo já presente em Hobbes quando afirma: “a obrigação de obediência dos súditos ao soberano dura enquanto durar o poder com o qual ele é capaz de protegê-los, e não além”.

Parece, portanto, lógico concluir de tudo quanto foi dito que o conceito de liberdade negativa, e a concepção liberal do Estado que sobre ele se funda, não sejam outra coisa senão o produto de uma particular ideologia de uma particular época histórica; e é precisamente aquilo que se escuta repetir muito frequentemente hoje em dia, quando a concepção liberal do Estado é definida como a típica expressão de uma idade que viu o triunfo de uma classe e de uma estrutura social em que a “liberdade negativa”, entendida como defesa até as últimas conseqüências da liberdade individual, deveria necessariamente aparecer como bem supremo. No que existe certamente mais que um elemento verdadeiro, se o sucesso da doutrina lockeana corresponde historicamente ao advento da burguesia comercial na Inglaterra, e como a concepção de Mill está ligada mais particularmente aos prin/287/cípios liberais da sociedade do século XIX. Mas, visto que ao definir como “burgueses” o ideal da liberdade negativa e aquele do Estado se esconde uma intenção claramente polêmica, senão até mesmo hostil, convém novamente fazer uma pausa para examinar se a correspondência de uma particular doutrina política a circunstâncias históricas particulares pode valer como argumento para afirmar a relatividade e a caducidade daquela, bem como a necessária “superação” numa sociedade em rápida transformação como é aquela em que hoje vivemos.

Para começar, notemos como, na verdade, a doutrina política “burguesa”, esta da liberdade negativa e do poder por ela condicionado, seja uma doutrina bem diversa, antes, oposta àquela - definida ela também como “burguesa” - das “elites de governo” que já examinamos. Certamente não se pode chamar de “reacionária” uma doutrina que, ligada ao princípio de igualdade (como essa é logicamente e historicamente), possui por objeto assegurar a todo cidadão um mínimo de dignidade e de vida civil, de submeter o exercício do poder político a limites precisos, de construir o direito como um instrumento de elevação e de

civilidade. Mas não é este o único mérito da doutrina liberal do Estado. O seu mérito maior foi aquele de traduzir-se em instituições concretas, que ainda hoje constituem a estrutura sólida do Estado moderno, e que longe de parecerem decrépitas se mostraram capazes de adaptar-se a mutações radicais da estrutura social, retirando novo vigor e valor, se diria, das tentativas operadas pelos seus adversários de negá-las e destruí-las. Referimo-nos àquelas teorias da divisão do / 288/poder, da liberdade religiosa, do Estado de direito que consideramos num outro contexto destacando em conjunto com sua origem histórica o seu significado ideológico, como “ideologias” particulares relativas aos fins do Estado<sup>94</sup>. Dessas ideologias extraímos formulações solenes: pois, que outra coisa são aquelas “declarações de direitos”, que já há quase dois séculos se costuma colocar antes das Constituições do Estado moderno, senão determinações dos limites e das tarefas do Estado? Estes “direitos de liberdade” não saíram como a Minerva armada do cérebro do homem moderno. Por detrás deles, como por detrás das instituições fundamentais do Estado liberal, está uma longa preparação, que afunda suas raízes na concreta realidade histórica do mundo ocidental. Mas precisamente pelo fato que tais direitos tenham nascido, por assim dizer, do mesmo solo que até hoje nos nutre (“ce beau système”, disse uma vez Montesquieu, “a été trouvé dans lês bois”!) deveria induzir-nos a enxergá-los como uma conquista preciosa, e não a considerá-los exclusivamente como inerentes a uma época determinada e a uma particular estrutura social.

Os “direitos de liberdade” não são um produto exclusivo do racionalismo e do jusnaturalismo modernos. A origem daquelas famosas “liberdades do cidadão inglês”, que deveriam servir de inspiração e modelo às “declarações dos direitos”, é inteiramente histórica. Conquistadas através de lutas seculares, elas se encontram consagradas em atos famosos, /289/ o primeiro em ordem cronológica é a *Carta Magna Libertatum*, concedida por Giovanni Senza Terra aos seus Barões em Runnymede em 1215. Historicamente e juridicamente a *Magna Carta* é uma típica “carta de franquias” medievais: consagra não a “liberdade” em sentido moderno, mas sim os privilégios feudais; mas os consagra em termos que deveriam permitir sucessivamente uma interpretação em sentido moderno: tal afirmação que o Rei não pode cobrar tributos excedentes àqueles pactuados *nisi per commune Consilium regni*, se transformará no princípio que todo imposto deve ser concedido pelo Parlamento; o princípio pelo qual os “homens livres” devam ser julgados por seus “pares” e “segundo a lei do país”, se transformará naquele postulado da garantia da justiça penal (proibição de prisões arbitrárias, instituição do júri, *due processo f Law*); a liberdade de entrar e sair do reino á vontade; a “liberdade” da Igreja, e assim por diante.

O século das grandes enunciações dos direitos dos cidadãos britânicos será o século XVII: mas mesmo aqui vemos tais direitos afirmados como direitos históricos, isto é, como direitos já existentes e sancionados no passado e neste momento solenemente reafirmados e garantidos. Dentre estas reafirmações e garantias recordamos a *Petition of Rights* de 1628, apresentada pelo Parlamento e acolhida somente depois de muita resistência por Carlos I, que submete o poder do monarca a limites constitucionais precisos; o *Bill do Habeas Corpus* de 1679,

---

<sup>94</sup> pp. 172, 197, 208.

que assegura a toda pessoa presa segurança pessoal e julgamento rápido (em contraste nítido com o procedimento francês das *lettres de cachet*, pelo qual uma pessoa /290/ poderia ser interceptada por tempo indeterminado sob ordem do soberano); o *Bill of Rights* de 1689 com o qual, seguido da “gloriosa [segunda] Revolução”, se fixavam definitivamente os princípios da monarquia constitucional limitada. Em nenhum destes “Atos” encontramos proclamações abstratas e universais, mas sempre somente reafirmações de direitos antigos e instrumentos concretos para a defesa deles.

É necessário chegar à Revolução americana para encontrar estes direitos “históricos” transformados em direitos “naturais”. Esta transformação foi certamente influenciada pelo novo clima espiritual, e pela construção racionalista do Estado que haviam encontrado sua expressão na obra de Locke. Mas foi influenciada também pela necessidade da luta política, que não permitia mais invocar os direitos dos “cidadãos ingleses” pelos colonos que a este ponto tinham se destacado da pátria mãe, e os induziram a reclamar tais direitos como universais, como “direitos do homem”. A este respeito é característico a transição da *Declaração e resolução do 1º Congresso Continental* de 14 de Outubro de 1774, no qual se invocam ainda “todos os direitos, liberdades e imunidades dos súditos nascidos livres no reino da Inglaterra”; à *Declaração de Independência* de 4 de julho de 1776, onde se afirma como “verdade evidente por si” a existência de “direitos inalienáveis” como “o direito à vida, à liberdade, e ao conseguimento da felicidade” e a legitimidade somente daqueles governos que assegurem e garantam tais direitos. Não muito diversamente, a *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*, adotada pela Assembléia Nacional francesa em 26 de Agosto de 1789, afirma no art. 2º que /291/ “a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Estes direitos são: a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”. Estamos aqui diante da ponta extrema da “liberdade negativa” e da sua abstrata reivindicação jusnaturalista. Mas, amortecida a tormenta revolucionária, os “direitos de liberdade” tornarão muito rapidamente a se apresentarem como direitos históricos ou “positivos”: como “direitos do cidadão” mais que como “direitos do homem”. Além disso, são estes os direitos enunciados nas primeiras *10 Emendas* da Constituição americana (comumente designadas com o nome de *Bill of Rights*, 1791), aqueles sancionados nos artigos 24-32 do Estatuto Albertino de 1848, e em geral em todas as constituições modernas que contêm expressas “Declarações” de direitos, como na nossa Constituição republicana, cuja parte I é inteiramente dedicada à definição de “direitos e deveres do cidadão”. Comum a todas estas declarações é a intenção de definir com a maior clareza possível os limites do poder, da ação e da competência do Estado, e a correspondente esfera de independência do indivíduo, de modo a assegurar do modo mais completo e livre a expressão da personalidade individual. “Liberdade negativa”, portanto, em primeiro lugar e na maioria dos casos: liberdade de impedimentos, de interferências, de toda intromissão supérflua por parte do Estado e demais forças sociais.

Certamente, porém, não se deve negligenciar o fato que na determinação daqueles limites e respectivamente daquela esfera, as variações foram grandíssimas, e até agora está em curso uma profunda transformação. Sob/292/ a

pressão da revisão crítica da ideologia revolucionária francesa e do extremo individualismo jusnaturalista se começou, no século XIX, uma revisão da própria noção dos “direitos de liberdade”, revisão que, quando não tomou apenas o aspecto de uma pura e simples negação, levou a uma gradual afirmação e reivindicação de uma nova categoria de “direitos” e de “liberdades”, ditos agora, com uma fórmula universalmente aceita, direitos e liberdades “sociais”.

Não é fácil definir, com uma fórmula breve, a natureza destes novos direitos. Substancialmente eles fazem frente à demanda que todos os cidadãos sejam *de fato* em condições de se valerem e gozarem daquelas liberdades que *de direito* são iguais para todos. Mas uma demanda deste tipo parece acabar por reverter inteiramente aquela noção tradicional de liberdade negativa como não interferência por parte do Estado. É evidente, na verdade, que a atuação dos “direitos sociais” demande não a abstenção, mas a intervenção do Estado, como aparece claramente, por exemplo, disposto no art. 3º, cpv 2 da nossa Constituição que recita: “É tarefa da República remover os obstáculos de ordem econômica e social que, limitando de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a efetiva participação de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do País”.

Precisamente aqui, nos parece, está o nó daquele debate sobre o conceito de liberdade negativa e sobre a necessidade de correlação com um determinado tipo de organização econômica e social à qual fizemos referência mais acima: posto que não restam dúvidas que esta/293/ nova demanda seja dificilmente compatível com a interpretação do ideal liberal que haviam dado os seus teóricos da idade “burguesa”, de Locke a Mill, e que inspirou as Cartas constitucionais dos séculos XVIII e XIX. Interpretação que culminava, como vimos, na consagração da propriedade privada como direito absoluto e inatingível, e na liberdade econômica mais plena e completa. O contraste, para chamá-lo com o seu nome, é aquele entre o “individualismo” e o “socialismo”. O problema da sobrevivência do ideal liberal não poder deixar de aparecer como particularmente crítico numa sociedade como a nossa, que se encontra no meio do caminho entre os dois sistemas, e na qual ilustres mestres de liberalismo – testemunha é a nobre polemica entre Einaudi e Croce – aparecem com ânimo dividido e incertos se o ideal e as instituições liberais podem sobreviver às radicais transformações sociais que se anunciam, e que já estão em curso em diversos países da Europa.

Diante de um problema tão grave, não basta limitar-nos a invocar a experiência daqueles países particulares, como a Inglaterra, onde o abandono do liberalismo econômico e a atuação de vastas e corajosas reformas sociais não invalidaram, a quanto parece, o velho ideal de liberdade negativa que se exprime tão bem na frase inglesa *my house is my castle*. Convém remontar às próprias origens daquela noção de liberdade, assim como a vimos concretizar-se, nas origens da formação do Estado moderno, nos três requisitos da remoção dos obstáculos, da asseguaração de uma esfera de independência individual e da delimitação da ação do /294/Estado em termos conhecidos e precisos. Somente no momento em que um destes três requisitos deixasse de existir seria possível, nos parece, falar de uma ameaça àquela noção de liberdade que inspirou as constituições modernas. Até que não se torne a atribuir ao Estado um poder absoluto e ilimitado, até que a vida e a independência dos cidadãos não fique à

mercê do arbítrio, até que, numa palavra, não se atente àquelas garantias constitucionais que são o paládio da liberdade moderna, não se pode chamar de não liberal a ação do Estado em remover os obstáculos que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a efetiva participação de todos os cidadãos na vida política, derivados da condição econômica ou social dos indivíduos ou da posição privilegiada de certos grupos dentro do próprio Estado: nos parece, antes, a continuação, uma potencialização daquela obra libertadora que é o título de maior honra do Estado moderno.

Não é, seguramente, sem significado que justamente a esta obra libertadora, a esta remoção de obstáculos que é a “liberdade negativa”, se invocasse, durante a última guerra, o Chefe de uma nação livre e potente<sup>95</sup>, proclamando aquelas que seriam chamadas as quatro “liberdades atlânticas” como uma promessa aos povos até então oprimidos pela tirania mais atroz que a história tenha conhecido. Das quatro liberdades, a primeira e a segunda – a liberdade de palavra e a liberdade de consciência – estavam presentes certamente na mais pura tradição da idade liberal. Mas a quarta – a liberdade do medo – parece reinvocar nada mais nada menos que a sombra de Hobbes, quase como a indicar a vileza em que o mundo está destinado cair onde cessar o direito, quando a vida voltar a ser, como a experimentamos naqueles anos, “solitária, mísera, esquelética, brutal e breve”. Quanto à terceira – a liberdade da necessidade – também essa não é nada além que uma “liberdade negativa”: mas dificilmente nos parece que se possa marcá-la como uma liberdade “burguesa”, se nela se puderam inspirar aquelas classes e aqueles povos até hoje desejosos que se mostram hoje às portas da história, precisamente do mesmo modo em que, somente alguns séculos atrás, se mostraram os progenitores daquelas classes e daqueles povos que hoje preferem se fechar (mas são poucos, por sorte!) em um egoísmo estéril, fantasiando “desigualdades naturais” e inexistentes privilégios de “raça” ou de *élites*.

MAQUIAVEL, *Il Principe*, cap. 17; HOBBS, *Leviatã*, capp. 13, 21, 30; LOCKE, *2 Tratado sobre o Governo Civil*, §§ 57, 123, e *passim.*; J. S. MILL, *On Liberty*, (1859), Introd. E capp IV e V.

Para as “Declarações” e os “direitos de liberdade” mencionados no começo do texto, recomendamos à coletânea de F. BATAGLIA, *Le carte dei diritti*, 2ª Ed. Firenze, 1947, e especialmente o vol. de F. RUFFINI, *Diritti di liberta* (1926) na edição organizada por P. CALAMANDREI, Firenze, 1946.

Os trabalhos de Croce e Eianudi sobre a relação entre “liberalismo” e “liberismo” podem ser encontrados na obra B. CROCE e L. EINAUDI, *Liberismo e Liberalismo*, organizada por P. Solari, Napoli, 1957.

/297/

Capítulo VIII

A Liberdade Positiva

---

<sup>95</sup> F. D. ROOSEVELT na *Mensagem ao Congresso*, de 6 de janeiro de 1941.

Outra é a crítica que se pode fazer, com fundamento bem maior, ao conceito de liberdade negativa e à concepção do Estado liberal que sobre ele se funda. Na verdade, deve-se perguntar se tal concepção, ao colocar muito exclusivamente a ênfase sobre as condições e os limites do consenso, não acabe deixando em segundo plano, o quanto menos para atenuá-lo, o problema da particular modalidade do poder. O paradigma do Estado liberal é, e permanece, aquele estabelecido de uma vez por todas por Montesquieu, que “a liberdade política do cidadão é aquela tranqüilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança”, e que tal “liberdade não se encontra senão nos governos moderados”, e mais ainda, somente naqueles onde “o poder não possa ser abusado”. Tal paradigma exclui a idéia que o Estado liberal esteja necessariamente mais ligado a uma que a outra forma de governo<sup>96</sup>. Aquilo que importa é que a liberdade negativa seja assegurada. A rigor dos termos, mesmo um déspota iluminado poderia/298/ fazê-lo. Immanuel Kant não economizava seus elogios a Frederico da Prússia por tê-lo feito.

Bem mais ampla e complexa é a reivindicação que o homem moderno faz sob o nome de liberdade. Precisamente aqui nos esbarramos com aquela que hoje se convém normalmente designar pelo nome de “liberdade positiva”, em correlação, senão mesmo em contraste, com a “liberdade negativa”; e para ilustrar a diferença conceitual entre as duas não poderíamos fazer melhor que citar a seguinte trilha de um notório estudioso, que escolheu recentemente tal argumento para uma brilhante e memorável palestra sua. “A pergunta ‘quem me governa?’, é uma pergunta logicamente distinta daquela ‘até que ponto pode o governo interferir na minha vida?’. Nesta diferença consiste, pensando bem, a razão do profundo contraste entre os dois conceitos de liberdade negativa e liberdade positiva. O significado positivo da liberdade aparece não quando perguntamos ‘que coisa sou livre para fazer ou ser?’, mas sim quando perguntamos ‘por quem sou governado?’ ou ‘quem decide aquilo que devo ou não devo fazer ou ser?’... o desejo de governar a si mesmo, o ao menos de participar do processo através do qual a própria vida é controlada, pode representar uma aspiração tão profunda quanto aquela de se assegurar uma esfera de independência, e talvez seja até mais antiga. Mas não é uma aspiração à mesma coisa: antes, é tão diferente, que acabou por conduzir ao grande contraste ideológico que domina hoje o mundo”<sup>97</sup>.

/299/A distinção tão claramente colocada por Berlin não é nova. Já a havia colocado, com igual clareza, Constant no começo do XIX em seu célebre ensaio *Sobre a liberdade dos antigos comparada àquela dos modernos*. Podemos encontrá-la implícita na contraposição, tão cara à literatura italiana do século passado, entre a “escola liberal” e a “escola democrática”. Somente há poucos anos, ela forneceu argumentos, justamente aqui na Itália, para uma interessante polémica que Bobbio intitulava argutamente *Da liberdade dos modernos compara àquela dos posteriores*<sup>98</sup>. A relação entre liberdade positiva e liberdade negativa constitui efetivamente um dos problemas mais delicados e atuais de toda a doutrina do Estado.

---

<sup>96</sup> p. 173-175

<sup>97</sup> I. BERLIN, *Two concepts of Liberty. An Inaugural Lecture*, Oxford, 1958, p. 14-15.

Na sua formulação mais simples, a liberdade positiva está ligada àquele “princípio democrático” que examinamos no capítulo precedente, e que, como já havia visto Aristóteles, pressupõe a igualdade como fundamento da relação política. A definição do cidadão como “aquele que participa da administração da justiça e do exercício do poder” é, como Aristóteles reconhece expressamente, uma definição que se ajusta somente à democracia, a noção de liberdade só é própria desta como “reciprocidade no governar e no ser governado”. Neste sentido se pode dizer certamente que a “liberdade positiva” corresponda àquela “liberdade dos antigos”, e que é qualquer coisa muito diversa da “liberdade negativa” sobre a qual insistem, como vimos, os escritores liberais modernos: é a possibilidade de determinar a própria sorte, capacidade de participar no comando, liberdade de dar leis a si mesmos e de não obedecer a outras que não estas. A liberdade “positiva” postula a soberania popular: isso é dito claramente por Aristóteles, e repetido por Cícero<sup>99</sup>: “nulla alia in civitate, nisi in qua populi potestas summa est, ullum domicilium libertas habet”.

Sobre a doutrina da soberania popular muito se disse e muitas teses foram formuladas pelos históricos, alguns dos quais se levaram muito além na afirmação da continuidade ininterrupta da antiguidade clássica até os nossos dias. Para os objetivos da nossa pesquisa, são dois os pontos que interessam: a reivindicação da soberania popular como título supremo e exclusivo para a legitimação do poder, e a afirmação de um nexó necessário e indissolúvel entre a noção de liberdade e aquela de democracia. Estabelecer estes dois pontos significa estabelecer o ato de nascimento do Estado democrático moderno, ou mais exatamente, penetrar o segredo da ideologia que até hoje o sustenta.

Pelo que diz respeito ao primeiro ponto, não parece haver dúvidas que a reivindicação da soberania popular está estritamente ligada àquela reivindicação dos direitos naturais, originários e imprescritíveis do indivíduo, de onde também extrai suas origens a noção do Estado liberal: bastaria o exemplo de Locke para confirmar. Também aqui, aquela que é certamente uma doutrina nova se entrelaça no passado, e quase se diria que floresce do tronco de doutrinas mais antigas, como aquela do consenso como fundamento do poder, característica do pensamento medieval, e aquela da derivação do poder do povo, tão claramente enunciada nas fontes romanas. Mas a afirmação de um “direito originário” do povo, paralelo ao “direito natural” do indivíduo, é inteiramente nova: corolário e encerramento de um e de outro é a teoria do contrato social<sup>100</sup>. Trata-se de uma verdadeira e própria revolução na filosofia política: uma “revolução copernicana”, seria justo chamá-la, para utilizar uma imagem de Kant. Mas uma revolução contemporânea a outras, não menos grávidas de conseqüências: as revoluções políticas de onde surgem no hemisfério ocidental os primeiros regimes democráticos dignos deste nome. Os autores daquelas revoluções eram homens que acreditavam no “princípio democrático”, na

<sup>98</sup> É a polémica entre Bobbio e G. DELLA VOLPE em “Nuovi Argomenti”, 1954. Os artigos de BOBBIO podem ser encontrados na obra *Política e cultura*, cit.

<sup>99</sup> p. 117

<sup>100</sup> Para uma ampla abordagem da questão, sugerimos ainda uma vez nossa obra *La dottrina Del diritto naturale*, já cita no cap. III.

igualdade, na vontade popular como termo último de referência ao poder. “Eu acredito firmemente que o mais humilde indivíduo que existe na Inglaterra tenha uma vida para viver como o mais potente; e por isto, senhores meus, é claro que qualquer um que deva ser submetido a um governo deva, antes de tudo, aceitá-lo”. Assim se exprimia o coronel Rainborough, um oficial de Cromwell, em Outubro de 1647, durante os debates que se desenrolaram em Puntey no Conselho geral do exército revolucionário vitorioso. As suas palavras são até hoje lembradas, como são lembradas aquelas/302/ pronunciadas por Lincoln no campo de batalha de Gettysburg em 1863, e que também soam como reivindicação, incitamento e promessa: “que o governo do povo, por meio do povo e para o povo, não venha a desaparecer da face da terra”. A democracia, neste sentido, é uma escolha: a sua definição é, ao mesmo tempo, uma prescrição; é um ideal que se aceita ou se refuta, antes ainda, talvez, de estar apto de dar a ela uma justificação racional.

A idéia de liberdade positiva é, portanto, dentre todos os argumentos que se possam aduzir em defesa da democracia, o mais notável e também o mais ambíguo e aquele mais suscetível de ser incompreendido. A sua formulação mais rigorosa e, se poderia dizer, apodítica, permanece sendo aquela de Rousseau. O problema central da política é, para Rousseau, aquele de “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de todo associado e por maio da qual cada um, unindo-se a todos, todavia não obedeça senão a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes”. “Tal”, acrescenta Rousseau, “é o problema fundamental que o contrato social soluciona”. Mediante o contrato social, ao entrar em um “estado civil” o homem renuncia à sua “liberdade natural”, mas para encontrar a sua verdadeira liberdade, que consiste na obediência à lei: porque “l’obéissance à la loi qu’on s’est prescrite est liberte”. A idéia do contrato está aqui despida de qualquer referência concreta: é, como dirá Kant, não um “ato”, mas uma “idéia”, um princípio normativo que permite conceber a relação política em seus termos verdadeiros, não como sacrifício, mas /303/como conquista da liberdade. A liberdade em sentido positivo não é outra coisa, na verdade, que autogoverno, autonomia: ela não pode se atuar senão quando o poder que comanda é aquele mesmo de quem obedece. A condição para a atuação da liberdade no Estado é, portanto, a soberania da “vontade geral”. Somente quando participam desta os “súditos” se tornam “cidadãos”. A dedicação total deles ao Estado, à “pátria”, os “garante de toda dependência pessoal”. Tal é a “condição que constitui o artifício e a regra do mecanismo político, e que é a única a tornar legítimos os vínculos civis, que de outro modo seriam absurdos, tirânicos e suscetíveis dos mais absurdos abusos”.

Nenhuma justificação mais coerente e completa da doutrina democrática que esta de Rousseau foi elaborada, e a ela é necessário retornar quando se quiser entender o conceito de liberdade positiva e a sua relevância para a justificação ideológica da democracia moderna. Mas também ocorre retornar a ela para entender porque esta doutrina, desde o seu primeiro aparecimento bem como em algumas das suas sucessivas atuações, pôde constituir aos olhos de muitos um perigo ou até mesmo uma ameaça à liberdade. Um escritor liberal, Constant, denunciou uma vez o *Contrato Social* como “o mais terrível auxiliar de todo gênero de despotismo”. Ainda fazia eco a ele Berlin, definindo Rousseau

como “o mais torto e formidável inimigo da liberdade de toda a história do pensamento moderno”.

A liberdade que se viu ameaçada pela democracia do tipo rousseuana é, sobretudo, aquela negativa, aquela mais cara aos “liberais” do tipo na/304/tigo. O perigo se constitui aqui por aquela que poderemos chamar de “democracia igualitária”, que preocupava, sobretudo, os homens do século XIX, ignorantes ainda de outros perigos que se revelariam em tempos mais próximos a nós. Eles viam ameaçada a liberdade, antes de tudo, pela “tirania do número”, derivada de uma rígida aplicação do princípio de igualdade. Logicamente tal princípio é certamente inseparável da própria idéia de democracia: à qual demandando, como demanda, que todos participem à formação do comando, deveria conduzir inevitavelmente à progressiva extensão do sufrágio, à presunção que todo voto conta igualmente, bem como à necessidade de se resolver as eventuais divergências mediante um simples cálculo numérico, que normalmente é aquele da maioria não ulteriormente qualificada. Este perigo do “despotismo da maioria, que não é outro senão o direito do mais forte”, é um tema que encontramos retomado por muitos espíritos penosos e reacionários, e também por Mill no *Ensaio sobre a liberdade* que já citamos.

Uma segunda ameaça que a crítica encontrava na democracia igualitária (e falamos somente daquela crítica que é construtiva, não da negação pura e simples a que se abandonam os escritores reacionários) era, para chamá-la com um nome moderno, o “nivelamento dos valores”, que derivaria do desconhecimento da efetiva desigualdade dos homens, e do conseqüente enfraquecimento daquele espírito de independência e de iniciativa de onde nasce a sociedade moderna. O autor que mais clara/305/mente denunciou, no século XIX, a gravidade deste perigo - já o mencionamos mais de uma vez - foi Tocqueville, que como ele próprio confessou, combatia entre os seus instintos aristocráticos e a escolha racional pela democracia. Esta preocupação deveria conduzi-lo em um primeiro momento, a fazer valer seus conhecimentos sobre a “democracia na América” para um diagnóstico penetrante da experiência democrática na Europa; e em seguida para rastrear o problema do nivelamento na França bem antes da Revolução, na própria estrutura do “Antigo Regime” e na formação do Estado moderno, burocrático e centralizador. Mas, se diante do problema irrefreável do nivelamento democrático Tocqueville se declarava atingido por uma espécie de “terror religioso”, não por isto seu juízo permanecia menos firme e convicto: “não se trata de reconstruir uma sociedade aristocrática, mas de fazer nascer a liberdade do seio da sociedade democrática da qual Deus nos chamou para viver”.

O último e mais grave perigo derivado da aplicação rígida e incondicionada do princípio democrático é aquele que dela se possa conduzir a nada menos que à renúncia, total e definitiva, da liberdade. Tal perigo já tinha sido advertido pelo próprio Rousseau na sua crítica a algumas doutrinas contratualistas e, particularmente, àquela de Grozio. Para Grozio, na verdade, o contrato social, concebido como irrevogável, não é senão o ponto de partida para justificar o Absolutismo, ou, como diz Rousseau, “pour depouiller lês peuples de tous leurs droits”. Na história do século XIX, para não falar da nossa, não /306/faltam certamente casos em que a soberania popular foi invocada precisamente para o

estabelecimento da ditadura. Os “plebiscitos”, as “adesões plebiscitárias”, serviram para fornecer, como bem sabemos, não somente o título jurídico, mas a justificação ideológica de regimes muito mais absolutos que todos os absolutismos do passado.

São argumentos graves que fazem refletir tanto mais quanto, ao menos em parte, se confirmam efetivamente na realidade. A experiência histórica parece confirmar ainda hoje as observações de Tocqueville acerca da diferença entre as democracias igualitárias e niveladoras do tipo latino e aquela que foi chamada de democracia “diferencial” do tipo anglo-saxão. Nos países anglo-saxões, e especialmente na Inglaterra, a ausência de uma grande subversão revolucionária como aquela francesa consentiu a sobrevivência de uma estrutura parcialmente aristocrática da sociedade, de onde deriva até então um temperamento corretivo constante ao princípio igualitário. Mas o corretivo mais eficaz se encontra no próprio espírito daquela sociedade fundamentalmente liberal; e é por esta razão que aos críticos impacientes e destemperados da “liberdade positiva” é sempre possível responder que, precisamente, a tarefa da outra “liberdade”, aquela “negativa”, é de prevenir e corrigir os inconvenientes e os perigos da democracia igualitária, que, afinal, ela também é filha dos “direitos do homem e do cidadão”, e que não pode se atuar plenamente senão onde estes estejam efetivamente tutelados.

Condição para o alcance da liberdade positiva, de um regime de verdadeira e não ilusória “auto/nomia”, é, portanto, -como bem notou Bobbio - uma situação de liberdade como não-impedimento, que permita aos homens de pensar, de discutir e julgar livremente: isto é, uma situação que os coloque em condições de escolher livremente seu chefe, convalidando com o próprio consenso o poder daquelas verdadeiras e não ilusórias *elites*, que para serem tais, devem aceitar “propor-se” continuamente, e não de “impor-se” de uma vez por todas. Mas para que tal coisa aconteça, é necessário que seja assegurado no Estado o livre jogo das forças políticas, que não é possível sem o respeito das opiniões individuais; é necessário que o princípio de igualdade seja verdadeiramente respeitado, garantindo às minorias a possibilidade de se transformarem em maioria; é necessário, enfim, e sobretudo, que às decisões desta não venha atribuído senão um valor “pragmático”, recordando que (como diz um provérbio inglês) a razão pela qual se contam as cabeças é que é mais simples contá-las que cortá-las -; não mais um valor absoluto, que implique no dever de se submeter a ele como a uma verdade indiscutível e definitiva. Por todas essas razões, a democracia igualitária não deve ser confundida com uma forma de democracia bem diversa, que chamaremos, pelo nome que hoje se usa muito frequentemente para designá-la, “democracia totalitária”, ou se poderia dizer “unanimística”, e que constitui uma ameaça bem mais grave e radical àquela idéia de liberdade sobre a qual esta fundado historicamente o Estado moderno.

Sobre este tipo de democracia, ainda uma vez a chave pode ser encontrada em Rousseau e no equívoco a que pode dar lugar aquela “liberdade positiva” que, como vimos, se realiza, segundo ele, no Estado. A razão do equívoco, e dos desenvolvimentos divergentes e, em último caso, contrastantes acerca do princípio democrático no mundo moderno, pode ser reconhecida na linguagem

ambígua de Rousseau, naquele que num tempo se chamava o seu “misticismo”, e que não é outra coisa senão, uma mais ou menos deliberada “manipulação de palavras”. Existe efetivamente qualquer coisa de místico, de religioso, na própria interpretação que Rousseau dá ao contrato social, pela qual ele demanda uma “total alienação”, prometendo em troca uma espécie de renascimento, que o transforma de “um animal stupide et borne” in “um être intelligent et un homme”. Existe qualquer coisa de místico, e certamente de muito obscuro, no conceito rousseauiano de “vontade geral”, acerca do qual se escreveu tanto que seria possível encher bibliotecas inteiras. A vontade geral para Rousseau não é somente o titular da soberania; é a encarnação de um valor ético supremo: porque somente ela é “sempre reta” e somente na obediência a ela o homem encontra a plenitude da sua vida moral. Por esta razão precisamente, a vontade geral não coincide, para Rousseau, ou pelo menos não coincide simplesmente, com a “vontade de todos”. A vontade de todos, na verdade, pode ser a expressão de interesses particulares; enquanto que a vontade geral “é sempre constante, inalterável e pura”. Ela não pode se manifestar através do dissenso, às longas discussões: mas se revelará na unanimidade, na adesão concorde dos espíritos. É necessário, portanto, fazer cessar as “divisões” devidas aos “partidários” e às “seitas” (são palavras que Rous/309/seau mutua de Maquiavel) para que “o povo não seja enganado” e nada turve a revelação arcana da Verdade.

Mas isto não é tudo. A “multidão cega”, diz Rousseau, precisa ser “guiada”. “A vontade geral é sempre reta, mas o juízo que a conduz nem sempre é iluminado. É necessário mostrar as coisas como elas são, e como devem ser vistas, indicar o bom caminho... Todos possuem igualmente a necessidade de serem guiados. É necessário constranger alguns a se conformarem sua vontade à razão, ensinar o outro a conhecer aquilo que ele quer”. E eis que Rousseau afirma que para “instituir” um povo é necessário ter condições de “transformar a natureza humana”, e que as melhores instituições (como está dito no *Emílio*) são aquelas que melhor conseguem “desnaturar” o homem. Eis que ele está a proclamar que “qualquer um que se recusar a obedecer a vontade geral será estrangido por todo o corpo social: posto que isto não significa outra coisa senão forçá-lo a ser livre”. Se, na verdade, a vontade geral pode aparecer contrária às minhas convicções ou ao meu voto, “isto prova somente que eu estava enganado, e que aquilo que acreditava ser a vontade geral não o era. Se meu parecer particular tivesse triunfado, teria feito algo diverso daquilo que queria, e por isto, em tal caso, não teria sido livre”.

Abolição do dissenso, necessidade de “guias”, reconhecimento dos erros, reeducação forçada à liberdade: toda a bagagem das doutrinas totalitárias do nosso século parecem já contidas /310/nestas afirmações de Rousseau<sup>101</sup>. Precisamente como ele começa aquela monstruosa manipulação de palavras que pode levar o mundo moderno a tão profundas oposições acerca dos conceitos de liberdade e de democracia. São as mesmas palavras que são esvaziadas de seu

---

<sup>101</sup> Sobre este argumento que é objeto de discussões vivazes, recordamos uma página estupenda de L. EINAUDI, G. G. Rousseau, *Le teorie della volontà generale e Del partito guida e il compito degli universitari*, in “Pretidiche inutili”, 1957.

conteúdo tradicional. Ao seu significado se substitui um novo, que é o seu oposto, e mais ainda, constituem a sua radical negação<sup>102</sup>.

Mas se de tais manipulações os exemplos que se poderiam acrescentar em nossos dias são inumeráveis, e basta nos voltar pra a imprensa ou a propaganda política corrente para encontrá-las até dizer chega<sup>103</sup>, é necessário também reconhecer que, ao menos em parte, são responsáveis por estas confusões os seguidores daquela filosofia que remontando, por meio de Hegel, ao ensinamento de Rousseau, concordaram em falsear a fórmula liberal, transmutando o Estado de “instrumento” em “encarnação” de liberdade. É o equívoco, para o qual chamamos a atenção diversas vezes, do “Estado ético”, isto é, do Estado que de meio para a atuação de determinados valores se torna um valor em si mesmo. Não se pode deixar de permanecer perplexos, por exemplo, ao ler em um escritor de fé liberal indubitável, e ainda autor de uma *História do liberalismo europeu*, no De Ruggiero, um /311/juízo como este: “Nós somos a este ponto, tão avessos à idéia do Estado liberal, que nos foge aquele caráter paradoxal desta, que não fugia aos primeiros e inexperientes observadores. O Estado, órgão de coação por excelência, se tornou a expressão máxima da liberdade”.

A uma tese deste tipo, que depois é a tese de toda a escola idealista, do ponto de vista ao qual nos propusemos, está claro que não podemos responder outra coisa senão que “os primeiros observadores” não estavam, afinal, tão distantes da verdade, ou pelo menos raciocinavam em termos de bom senso e da linguagem comum. Do mesmo modo que a oposição entre força e consenso, jamais um artifício dialético conseguiu superar a oposição entre coação e liberdade. “Constranger os homens a serem livres” poderá parecer a quem quiser o supremo oráculo da política: aos homens da nossa geração esta frase não pode senão fazer lembrar aquelas outras, não muito diversas, que se podia ler no ingresso dos Campos de concentração. Preferimos chamar as coisas pelo seu nome, reconhecer a realidade por aquilo que ela é. “O órgão da coação por excelência” não foi certamente no passado, e não é nem mesmo hoje necessariamente, “a expressão da liberdade”. Podem existir, e existem, democracias radicalmente negadoras da liberdade individual, como podem existir Estados “liberais” em que somente uma exígua parte dos cidadãos participe efetivamente do poder. O Estado só é, e só pode se tornar expressão de liberdade, através de um pacto onde se respeitem determinadas “regras do jogo”: liberdade negativa e liberdade positiva constituem, precisamente, tais regras; e isto, e não outra coisa, /312/significa atribuir ao Estado a liberdade como tarefa.

Mas se as coisas estão assim efetivamente, é claro que não chegamos ainda ao fim das nossas fadigas. Tratar-se-á de saber, na verdade, se além da demanda por respeito a certas regras, é possível descobrir qual é a aposta do jogo. Fora de metáforas: se trata de examinar de qual “bem” ou complexo de bens o Estado é instrumento, se é possível estabelecer, como por muito tempo se acreditou, um critério de avaliação objetivo e seguro – o critério do “bem comum” – para a

---

<sup>102</sup> Uma descrição aterradora das manipulações possíveis em um Estado totalitário é aquela de G. ORWELL, no famoso romance 1984.

<sup>103</sup> Pode-se conferir uma ótima resenha na obra *La propaganda política in Italia*, organizada por P. FACCHI, Bologna, 1960.

legitimação do poder: escritores das mais variadas experiências nos asseguram que se deve buscar, pelo critério do bem comum, a resposta final a todos os problemas que até aqui nos assolaram.

ARISTÓTELES, *Politica*, II, i, 1275a,b; xiii, 1283b, 1284<sup>a</sup>; VI, ii, 1317<sup>a</sup>,b; CÍCERO, *De Re Publica*, I, §§31, 47.

LOCKE, *2 Tratado sobre o governo civil*, cp. XI,§134; MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, capp. 4 e 6.

ROUSSEAU, *Contrat Social*, I, 6-8; II, 1-3, 6-7; IV, 1-2.

KANT, *Risposta alla domanda: che cos'è l'Illuminismo* (1784); *Dottrina Del diritto* (1797), II, §§46, 47.

B. CONSTANT, *De la liberte des anciens comparée à celle des modernes* (1819); *Principes de Politique* (1815), cap. I.

A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie em Amérique*, Parte I (1835) Intro., Parte II, cit. iv, cp. 7; *L'Ancien Régime et Révolution* (1856).

Os “debates de Putney” estão acessíveis em italiano no ótimo volume de V. GABRIELI, *Puritanesimo e liberta*, Turim, 1956.

Sobre o problema da “definição” da democracia temos na Itália um livro que é dentre os mais cuidadosos estimulantes de toda a literatura sobre o assunto, o livro de G. SARTORI, *Democrazia e definizione*, 2<sup>a</sup> Ed., Bologna, 1958.

/313/

## Capitulo VIII

### O Bem Comum

A demanda para determinar com precisão, sob o nome de “bem comum”, o bem ou o complexo de bens que o poder deve propor como fim para se dizer legítimo, não é uma demanda muito diversa de uma outra, já encontramos outras vezes, e que permanece até agora sem resposta: a demanda por definição dos “princípios de justiça” nos quais o ordenamento jurídico deve inspirar-se para ser reconhecido como “justo”. Uma demanda deste tipo está implícita, como vimos, naquela transição da consideração descritiva à consideração prescritiva do problema político do qual o “valor da ordem” constitui um indício. A ordem, notávamos, enquanto valor se chama justiça: mas estabelecer as condições que o Estado deve cumprir para promover uma ordem “justa” não nos diz nada ainda acerca da estrutura concreta daquela ordem, do mesmo modo que definir a justiça como *suum cuique tribuere* não nos diz qual seja o *suum* que o direito assegura a cada um<sup>104</sup>. A este anseio de prover /314/ não somente um critério formal, mas substancialmente de justiça, remonta o esforço sempre recorrente através dos séculos de descobrir o “verdadeiro” direito, o direito “justo”, ou, como se dizia de modo mais comum, o “direito natural”. Analogamente ao anseio de estabelecer a natureza daquele bem ou daquele complexo de bens que se atua no

<sup>104</sup> cf. pp.201-201, 226-228, 235.

Estado, corresponde o esforço de conhecer, de definir, de fixar de uma vez por todas a noção de “bem comum”. Quase espontaneamente vem à mente o paralelo entre as duas exigências, bem como as duas soluções propostas. Aquilo que o “direito natural” representou para a teoria do direito, o “bem comum” representa para a doutrina do Estado.

O fascínio pela noção de bem comum deve ser bem grande se, como notávamos no final do capítulo precedente, a reencontramos em escritores de proveniência variada. O primeiro na lista – se algum dia se quisesse fazer uma – precisaria ser naturalmente Platão, o qual na *República* confia precisamente aos “guardiões” a função do comando, pela razão de serem somente eles que “conhecem aquilo que é o bem da Cidade”<sup>105</sup>. Mas – para não falar de Aristóteles<sup>106</sup> – o autor que, mais que qualquer outro, coloca em destaque a importância do bem comum para a teoria do direito e do Estado, é o Mestre da doutrina católica, São Tomás de Aquino. Para São Tomás, a própria noção de direito postula aquela de *bonum commune*: “lex proprie, primo et principaliter, respicit ordinem ad /315/ bonum commune”. Estabelecer esta lei, “ordinare ad bonum commune”, é, segundo a boa tradição medieval, uma tarefa que espera à comunidade inteira ou àqueles que a representam. O bem comum é constituído pela “beatitudo huius vitae”, pela plena e completa atuação daquele bem terreno que é compatível com a perseguição de um fim ultraterreno. O Estado é instrumento e garantia de uma tal atuação, que é a forma mais alta e perfeita de sociedade na ordem puramente natural. Está claro que, entendida neste sentido, a definição de bem comum acaba por coincidir com aquela do Estado. A este ensinamento se atém, até hoje como se sabe, a doutrina política católica, na qual “o bem comum vem descrito com expressões sempre novas e solenes”<sup>107</sup>. É justamente tal doutrina que pode reivindicar para si o mérito de ser a herdeira da concepção clássica do Estado, e de tê-la inserido no tronco da filosofia política cristã.

Mas não é somente a tradição aristotélica-tomista que chama a atenção para a noção do bem comum na sua definição do Estado. Podemos encontrar tal noção, até mesmo lá onde não esperamos, em escritores de orientação nitidamente individualista, como por exemplo, em Hobbes e Locke. Justamente Hobbes elenca o bem comum entre os três requisitos mediante os quais se pode julgar a “bondade” das leis (as outras duas são a “necessidade” – ou “indispensabilidade” – e a “clareza”<sup>108</sup>); e /316/ pode ser até que Hobbes invoque o “bem do povo” visando, sobretudo, o “bem do soberano” (“o bem do soberano e aquele do povo não podem ser separados. Débil é o soberano que possui súditos débeis; e débil é o povo em que o soberano exige o poder de governá-lo arbitrariamente”) a sua invocação à doutrina tradicional não é por isto menos significativa, e deveria dar o que refletir àqueles que ainda hoje se obstinam em ver nele nada mais que o extremo campeão do poder absoluto. Quanto a Locke, a

---

<sup>105</sup> cf. p.25

<sup>106</sup> cf. pp.231-232

<sup>107</sup> H.ROMMEN, *Lo stato nel pensiero cattolico*. (Milão, 1959). pp.123-124.

<sup>108</sup> cf.p.284.

menção expressa ao “bem público”, que pode ser encontrada desde as primeiras páginas do *2º Tratado sobre o governo civil*, bem como em outras passagens ulteriores, pareceu a alguns intérpretes dificilmente compatível com a sua concepção do Estado como uma organização voltada exclusivamente para a tutela dos “direitos” e dos “interesses” dos indivíduos, a qual ele reitera também em outras obras. Há quem quis enxergar em tal referencia uma das muitas contradições de Locke<sup>109</sup>; outros, enxergam uma típica ilustração daquela que frequentemente é chamada de “ilusão liberal”, a ilusão de acreditar que os contrastes de interesses se resolvem ou se suavizam automaticamente se abandonados a si mesmos, por uma espécie de harmonia natural análoga àquela que presidiria às combinações de forças contrastantes da natureza. De um modo mais simples, a homenagem lockeana talvez não fosse senão que uma confirmação ulterior da sobrevivência daquela noção, tradicionalmente associada à definição de Estado.

Tal noção, além disso, ainda que sob um nome modificado, deveria ser chamada a jogar novamente uma parte de muito destaque justamente numa doutrina que se opõe terminantemente a toda reivindicação abstrata de “direitos”, a toda metafísica do “bem” e do “justo”. Ao seu modo, a doutrina utilitarista rende o máximo tributo à noção do bem comum: toda “providencia de governo” pode e deve, na verdade, ser medido, segundo Bentham, com a régua do “princípio de utilidade”, isto é da sua capacidade de contribuir para a “felicidade” comum. Certamente, “o interesse da comunidade” não é outro senão “a soma dos interesses dos membros individuais que a compõem”: mas longe de cair na “ilusão liberal”, Bentham retirava da sua premissa individualista as conseqüências reformistas mais radicais, sublinhando ele próprio – a trinta anos de distância da publicação da sua maior obra – as conseqüências que derivavam da afirmação que “o único fim justo e justificável do poder [é] a maior felicidade do maior número”. Esta doutrina, escrevia Bentham, foi chamada de uma “doutrina perigosa”: e “certamente é perigosa”, mas somente para aqueles governos particulares que propõe como finalidade a “maior felicidade” de um só homem ou de poucos, pela exclusão dos outros. Ainda uma vez, como se vê, o “bem comum” reafirmava as suas exigências em pleno florescimento da idade individualista e liberal.

Se nos perguntarmos agora que valor possa conservar ou assumir tal noção, à luz da investigação que /318/ fizemos até aqui acerca dos problemas relativos ao Estado, nos parece que se pode responder a esta pergunta a partir de três ordens diversas de consideração.

A primeira consideração concerne à possibilidade de restaurar a noção de bem comum com base no reconhecimento daqueles valores individuais que, como vimos, constituem a premissa da concepção moderna do Estado. É o problema que vimos ser apresentado tão cruamente por Locke, e que deveria envolver os utilitaristas também do modo como envolve até hoje a doutrina liberal, em dificuldades nem pequenas nem leves. A determinação da relação entre o bem individual e o bem comum se resolve muito frequentemente, na *práxis* política

---

<sup>109</sup> Um dos exemplos mais citados é aquele que diz respeito ao direito natural, para a impossibilidade de conciliar as informações apodíticas do 2º Tratado com as posições filosóficas do ensaio sobre o entendimento humano.

cotidiana, em um jogo sutil de compromissos sempre renovados. Mas está claro que é também necessário decidir acerca da prioridade de um ou de outro e evitar de se fazer o salto decisivo na direção do Estado ético ou até mesmo totalitário afirmando absoluta prioridade do Estado sobre o indivíduo, se acabará sempre por retornar à constatação de bom senso de Bentham, que o interesse da comunidade não é outro senão a soma dos interesses individuais e que é absurdo portanto falar de bem comum lá onde o bem individual seja sacrificado ou ofendido. A este respeito vale a pena recordar que o problema ao qual acenamos não foi certamente desconhecido nem mesmo pela especulação política medieval, a qual suscita perplexidades e tensões que não são totalmente privadas de significado nem mesmo para a doutrina moderna do Estado. São Tomás por exemplo não hesita em afirmar que o bem comum possui razão de fim /319/ com respeito ao indivíduo, e que a “bondade” do cidadão se mede ao seu ser “proporcionado” ao bem comum. Ele parece aceitar inteiramente a concepção aristotélica da integração do indivíduo no Estado como da parte no todo. Todavia, se observarmos mais de perto o modo em que São Tomás concebe tal integração, perceberemos muito rapidamente o esforço que ele executa para salvaguardar o valor da personalidade individual contra os perigos da concepção aristotélica, isto é, pagã, do Estado<sup>110</sup>. Existe no homem uma parte que não é, e que não pode de modo algum estar subordinada ao Estado: o próprio espírito do cristianismo se opõe à idéia que o indivíduo possa ser degradado a um simples meio para o alcance de um fim, ainda que este fim seja o bem comum. A este respeito, portanto é a doutrina moderna, a doutrina liberal do Estado, que por sua vez pode reivindicar o mérito de ser continuadora e herdeira da tradição cristã mais pura.

Um segundo destaque que se pode fazer acerca de uma eventual invocação à noção de bem comum na moderna doutrina política, é o seguinte: tal noção implica, como já vimos, na demanda de determinar com precisão o bem ou o complexo de bens que o poder deve propor como fim. À parte a dificuldade e a complexidade de um assunto do gênero, coloca-se a pergunta: a quem poderia esperar, no Estado moderno, a tarefa de definir o bem comum, e /320/ qual seria, na configuração estatal, a posição de poder daquele ou daqueles a que ele viesse a ser confiado? O problema não é muito diferente daquele no qual acaba por esbarrar-se a tentativa de restaurar, no campo da doutrina jurídica, o conceito do direito natural, cuja afinidade com aquele conceito do bem comum já demonstramos. Na verdade, onde se considerar o direito natural “ontologicamente” como um conjunto de proposições acertáveis e definíveis, e ao mesmo tempo absolutamente e incondicionalmente válidas e obrigatórias, está claro que aquele ou aqueles a quem viesse a ser confiada ou reconhecida a tarefa de acertar e de definir tal direito seriam, e não poderiam não ser, os verdadeiros “legisladores”. Do mesmo modo os “técnicos”, ou os “espertos”, ou ainda como se chamariam modernamente aqueles a quem fosse confiada ou reconhecida a função de decidir acerca do bem comum, cuja atuação seria depois garantida e imposta mediante o poder do Estado, seriam eles próprios os detentores últimos do poder, os novos, e verdadeiros “soberanos”. Precisamente aqui está a razão

<sup>110</sup> Para um estudo mais amplo deste argumento recomendamos a introdução da nossa edição dos *Escritos Políticos* de São Tomás de Aquino (Bologna, 1946) e também o conhecido ensaio de J. Maritain, *La Persona e il bene comune*, Brescia, 1948.

daquela desconfiança, que os espíritos mais penosos do nosso tempo não escondem, por certas tendências da vida política corriqueira em direção da “tecnocracia”, ou como também se diz, o “governo dos espertos”: espertos que, se colocados ao timão do Estado e investidos das “decisões últimas”, não seriam assim tão diferentes dos “guardiões” de Platão ou das “guias” de Rousseau, e do mesmo modo acabariam por /321/ ser os árbitros da nossa vida e do nosso destino. Certamente todos devemos desejar que ao tomar tais decisões, na providencia do bem comum, sejam ouvidas as vozes dos “sábios” em preferência àquelas dos tolos. Mas não nos parece que por isto se deva sacrificar o ideal do “autogoverno” por aquele do “bom governo”, nem por isto renunciar ao direito – que somente a democracia liberal nos assegura – de participar às decisões “de fundo” com a certeza que tais decisões não poderão nunca invalidar os valores fundamentais de liberdade. Qual o preço a se pagar por tais renúncias, por tais sacrifícios, se viu em tempos ainda não distantes. É uma lição que os homens da nossa geração não esquecem, e desejam que as novas gerações não esqueçam jamais.

Existe por fim, uma terceira e última observação a se fazer acerca da demanda sempre renovada de definir no “bem comum” o critério de legitimidade do poder: e talvez seja a objeção mais grave e aquela à qual normalmente se dá menos atenção. Suponhamos que seja possível, não obstante todas as dificuldades indicadas, determinar exatamente em que coisa consiste o bem comum, formulando uma série de proposições rigorosas e precisas a respeito. A pergunta agora é: que coisa significa exatamente afirmar que o poder é “obrigado” a traduzir tais proposições em comandos, e que aqueles aos quais tais comandos se dirigem são “obrigados” a segui-los? Desde o início desta nossa investigação destacamos como não é possível, sem um salto lógico, derivar de uma proposição descritiva uma proposição prescritiva, de um juízo de fato um juízo de valor. Mas, o acerto do “bem comum”, posto que seja possível, que outra coisa seria senão o acerto de uma situação de fato, a determinação de um conjunto de condições “producentes” ou “contraproducentes” em relação a um determinado fim? O problema, em outras palavras, está somente deslocado, não resolvido: antes é necessário decidir se há “riqueza” ou “potência”, ou há “glória” ou qual dentre os inumeráveis fins possa propor o Estado, sejam esses “bens em si mesmo”; e depois se estabelecerá quais “comportamentos”, quais “estruturas”, quais “planos” sejam necessários para traduzir concretamente estes bens no “bem comum”. É inútil acrescentar que se podem imaginar as situações mais diversas: em um estado “pacífico” o bem comum será constituído pelo florescimento do comércio, pela prosperidade material; em um estado “guerreiro” o bem comum demandará que se sacrifique a manteiga pelos canhões. Em todo caso, porém, descrever o bem comum significa indicar uma escolha já concebida e avaliar com base em tal escolha uma situação de fato; significa acrescentar um predicado especial – o predicado do “bem” – a uma ordem que, se bem observarmos depende e é condicionada precisamente por aquela escolha.

Precisamente aqui, ainda uma vez socorre o paralelo entre o bem comum e o direito natural. Foi observado de maneira justa que conceber o direito natural como um conjunto de proposições acertáveis e definíveis com a mesma precisão com a qual se acertam e se definem as proposições do direito positivo significa

concebê-lo com o mesmo critério que se concebe um fato, e contrapor dois ordenamentos um ao outro, de que /323/ não se pode afirmar, sem contradição, que sejam ambos contemporaneamente válidos, ou, como também se diz, “normativos”. O que explicaria, além disso, como pode parecer igualmente sustentável a tese dos “positivistas” e aquela dos “jusnaturalistas”: quem buscar a própria noção de direito unicamente da experiência do direito positivo deverá, de fato, necessariamente negar que o direito natural seja direito, do mesmo modo como que sustenta a validade absoluta do direito natural deverá necessariamente negar o caráter jurídico de qualquer norma a ele contrária. Mas se estas afirmações são exatas está claro que a noção do direito natural pode conservar o significado somente onde se abandone a noção dele como uma “ontologia” do direito, e se conceba a ele “deontologicamente”, não como um fato, mas como um valor. Neste sentido o direito natural não será senão que a indicação do valor ou do desvalor atribuído ao direito “existente”, bem como do eventual “dever” de submeter às leis que, no plano dos fatos, não são que simples proposições acerca do uso da força por parte do Estado. Mas este sinal apostro às leis é um sinal importante, e em um certo sentido até decisivo para a sua existência concreta. Porque a “obrigatoriedade” das leis não consiste na capacidade que elas indubitavelmente possuem, de serem impostas com a força, mas na possibilidade, que nem todas possuem, de serem acolhidas e observadas, como são pelo “bom cidadão”, como um conjunto de normas que “devem” ser obedecidas, não somente *propter iram*, mas *propter consientiam*.

As coisas não estão muito diversas no que se refere ao /324/ bem comum. Para conhecer o bem comum não basta o testemunho dos “espertos”. O testemunho verdadeiro, aquele que conta, é aquele do “bom cidadão”. Do mesmo modo como o direito natural é a medida de obrigatoriedade do direito, o bem comum é a medida da autoridade do Estado, que é tão mais sólida, mais fundada, mais “verdadeira”, quanto mais sólido e fundado é o consenso acerca da bondade dos fins pré-escolhidos, é o acordo sobre “decisões últimas”, o vínculo de solidariedade entre os cidadãos. Sobre este ponto – e seja somente sobre este ponto! – é necessário reconhecer que a palavra definitiva é aquela dita por Rousseau. No “ótimo Estado” a lei é a expressão da “vontade geral”: somente um governo fundado sobre aquela lei pode se dizer “legítimo” porque somente ele oferece uma garantia segura à perseguição de um bem verdadeiramente comum.

Chegamos assim ao final do nosso caminho, ao ponto em que, como se diz, se colocam as cartas na mesa e se tiram as somas por mais modestas que sejam. Existe, no Estado moderno, um “princípio de legitimação” capaz de prover uma investidura ao poder, de conferir a ele aquele crisma da autoridade que segundo o parecer da maioria, ou é completamente supérfluo, ou é simplesmente impensável no clima de indiferença e de ceticismo que parece circundar hoje em dia tudo quanto se relaciona à política? A intenção declarada deste livro foi aquela de mostrar que este princípio existe: o princípio da “legitimidade democrática” é o único que reunindo a liberdade dos antigos e aquela dos modernos seja capaz de elevar os homens da humilhação de súditos à dignidade de cidadãos. Para provar /325/ o nosso argumento procuramos, na medida do possível, nos utilizar de uma linguagem atualizada; mas não hesitamos em recorrer também, em alguns casos, a um vocabulário obsoleto. Certamente poderá causar impressão ao

leitor moderno sem ouvir falar do “bom cidadão” e do “ótimo Estado”: não há necessidade de adverti-lo que, se nos servimos de tais expressões, o fizemos sabendo aquilo que fazíamos, e sem muitas ilusões que o “ótimo estado”, com exceção de breves momentos felizes, se tenha atuado ou possa algum dia vir a se atuar. Mas, como nos admoestava um grande e sábio mestre, são os “esquemas” construídos sobre experiências passadas aqueles que nos permitem estabelecer “uma hierarquia dos fatos ocorridos”, e “não é histórico nem teórico” quem a esta hierarquia não conheça ou não queira ver. Por temperamento como por profissão, Luigi Einaudi certamente não era um homem levado a induzir nos voos da fantasia e a distanciar-se de um senso da realidade sã. E ainda assim é precisamente no comovente encerramento de um célebre livro de economia que nos pareceu encontrar a melhor conclusão também para este livro. Aquilo que Einaudi chamava de “finança de Péricles”, como a régua com a qual podemos ainda hoje medir “aquela humilde categoria de fatos ocorridos que se dizem de impostos e de finanças”, queremos aplicá-la às coisas políticas e ao Estado. Ainda que “a cidade de Péricles” não seja outra coisa que uma experiência única, que uma “oração” imortal. É um fato que aquela recordação espelha ainda hoje no ocidente a imagem do ótimo Estado, de um Estado fundado sobre a democracia e sobre a liberdade. Precisávamos de um realista como Einaudi para nos ensinar a não desesperar /326/ do ideal como “privado de substância”, como “sonho utópico”, nos anos em que toda esperança parecia perdida. O ideal, dizia, é a única coisa que vive “no coração dos homens”. Parafraseando a sua fala também nós diremos que, para a doutrina do Estado, a cidade de Péricles é a “realidade verdadeira”.

(C) Copyleft

É livre, e inclusive incentivada, a reprodução deste livro, para fins estritamente não comerciais, desde que a fonte seja citada e esta nota incluída.

**Coletivo Libertario Viver a Utopia**

[www.viverautopia.org](http://www.viverautopia.org)

viverautopia@riseup.net

# *A Doutrina do Estado*

*O argumento do livro é objeto do curso que fui chamado a ensinar no meu retorno à Itália: a doutrina do Estado. Mas na formulação do título é o artigo determinado que importa. Confesso não ser muito bem informado do modo pelo qual se divide nas Universidades italianas o curso de doutrina do Estado. A mim, pareceu que o único modo de diferenciá-lo das outras matérias literárias fosse encarar a doutrina em si mesma, analisá-la, propor a ela uma interpretação.*

*- Alessandro Passerin D'Entrves*