

© 2008 by Editora Atlas S.A.

Capa: Zenário A. de Oliveira
Composição: Priscilla Pereira



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dias, Renaldo

Ciência Política / Renaldo Dias. -- São Paulo: Atlas, 2008.

Bibliografia

ISBN 978-85-224-5131-9

1. Ciência Política I. Título.

08-03781

CDD-320

Índice para catálogo sistemático:

1. Ciência Política 320

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

Impresso no Brasil/Printed in Brazil



Editora Atlas S.A.

Rua Conselheiro Nébias, 1384 (Campos Elísios)

01203-904 São Paulo (SP)

Tel.: (0 - - 11) 3357-9144 (PABX)

DEDICO A

Memória de meu pai, Eduardo Dias, que, através da militância política, buscou concretizar o sonho de uma sociedade mais justa.¹

Na sua figura, presto uma singela homenagem a todos aqueles que ousaram ir além do possível, fazendo da atividade política um meio de luta pela liberdade nos regimes ditatoriais e totalitários e por mais justiça social nos regimes democráticos, e que mantiveram as suas convicções mesmo nas condições mais adversas.

¹ Publicado em junho de 2004, aos 86 anos, deixou uma parte de sua trajetória registrada em livro. Dias, Eduardo. *Um migrante e a revolução: memórias de um militante operário (1934-1951)*. São Paulo: Brasilianica, 1992.

- f) o grupo que se contrapõe à elite é a massa, que constitui o conjunto de pessoas que não têm poder relevante e que numericamente são maioria, apresentando pouco nível de organização;
- g) o poder pertence sempre a uma minoria, e a única diferença entre um regime e outro se encontra na existência ou não de disputa entre as minorias.

3

O conceito de Estado

A unidade social básica na qual vivem as pessoas na atualidade é o Estado nacional, que se apresenta como corporação territorial de um povo constituído como nação, por uma organização social complexa que se realiza através de um ordenamento jurídico que envolve toda a vida social, e se estabelece e descansa em um aparato de poder, independente e soberano. Cada unidade política tem o nome de Estado ou Estado nacional.

A palavra *Estado* surgiu para designar o status de poder ou estado de poder na sociedade política, quando através de um processo de despersonalização a soberania se considerava vinculada diretamente não à pessoa do rei, mas à corporação política que forma o povo organizado. Na atualidade, o Estado é a principal forma de organização política.

No entanto, "um Estado não é apenas um legislativo, um corpo executivo, um sistema judiciário, uma burocracia administrativa ou até mesmo um Governo". O Estado constitui "complexo de instituições por meio das quais o poder da sociedade se organiza sobre uma base superior ao parentesco" e "nem todo poder disponível em uma sociedade é necessariamente apropriado pelo Estado".¹

Constitui um fenômeno histórico que teve presença desde a Antiguidade e em diversas regiões do planeta. É um conceito que serve para explicar e justificar o fenômeno social que é o poder político, a partir do momento que assume de-

¹ Fried (1976), p. 225.

terminadas características. Em torno desta idéia se agrupa um aparato político e administrativo para tornar possíveis as funções do poder.

3.1 A concepção de Estado

O Estado constitui uma sociedade politicamente organizada em um lugar e tempo determinado, onde vigora determinada ordem de convivência, com um poder soberano, único e exclusivo. O Estado é um produto histórico, com um pensamento ocidental, até chegar a formar uma realidade político-jurídica.

Uma das formas de ver o Estado moderno é considerá-lo um "conjunto complexo de disposições institucionais para fazer funcionar o governo, através das atividades contínuas e regulamentadas de indivíduos que atuam como ocupantes de cargos". Entendido deste modo, o Estado, como a soma total de tais cargos e serviços, reserva a si mesmo a tarefa de governar uma sociedade territorialmente definida; monopoliza, de direito e, tanto quanto possível, de fato, todas as prerogativas, faculdades, recursos e aparelhamentos correspondentes a essa tarefa. "E, em princípio, cuida exclusivamente dessa mesma tarefa, tal como é percebida à luz de seus próprios interesses e normas de conduta particulares."²

O Estado atual, como instituição da sociedade, é o resultado de um longo e ininterrupto processo. E a palavra Estado define ou conceitua uma situação concreta da organização política.

Deve-se entender o Estado como, "em primeiro lugar e acima de tudo, uma entidade unitária". Em suas relações externas, busca vantagens diante de outros Estados soberanos, obedecendo "a uma razão imperiosa própria, inaplicável a qualquer outra busca social". Internamente, fala a linguagem geral e abstrata do direito, com a elaboração e imposição de decisões supostamente orientadas para interesses que não provoquem divisão e sejam amplamente compartilhados para nindo em si todas as prerogativas e facilidades de governo, e não reconhecendo qualquer sujeito como seu igual, exceto em suas relações externas".³

O Estado constitui uma organização do poder da sociedade. O Estado reivindica para si a supremacia da aplicação da força bruta aos problemas sociais. "Isso significa frequentemente que fazer guerra e matar se tornam monopólios terminadas pelo Estado." E, ainda, "o poder do Estado pode se manifestar como uma força física real, um exército, uma milícia, uma força policial, delegacias, dispondo de armamento especializado, disciplina, recrutamento, uma hierarquia de comando, e toda a parafrenia de um controle estruturado". No cerne do desenvolvimento do Estado, está a tarefa de manutenção da ordem social geral. "E

² Foggi (1981), p. 16.

³ Foggi (1981), p. 125. Também utilizamos a tradução em espanhol (Foggi, 1997, p. 171), mais recente.

no cerne do problema de manutenção da ordem geral está a necessidade de defender a ordem central da estratificação -- a diferenciação de categorias da população em termo do acesso aos recursos básicos."⁴

O Estado, de acordo com Jellinek, faz parte do mundo dos fatos e consequentemente está inserido no mundo real em sentido objetivo, ou seja, que tem existência fora de nós, é um ente que se desenvolve no tempo e no espaço, e sua existência e condição de ser é reconhecida inclusive por quem não conhece nada sobre os fins políticos de uma sociedade humana, em um lugar e tempo determinado.⁵ Adotando outra visão, para Georges Burdeau, a existência do Estado "não pertence à fenomenologia tangível: é da ordem do espírito. O estado é, no sentido pleno do termo, uma idéia. Não tendo outra realidade além da conceitual, ele só existe porque é pensado".⁶

Na realidade, o Estado deve ser compreendido tanto como pertencente ao mundo real dos fatos, em sentido objetivo, tangível, como uma idéia, intangível, uma projeção da mente. Do ponto de vista real, tangível, o Estado se concretiza nas suas ações, na ocupação de espaços que contém os seus diversos órgãos, na sua presença constante e normatizadora da vida diária dos indivíduos; do ponto de vista intangível é uma abstração, pois não tem existência articulada fora da mente dos indivíduos que ligam os diversos elementos que o constituem, interagindo com essa entidade que tem existência conceitual. Podemos afirmar que a presença do Estado nas sociedades modernas é tangível, no entanto, só podemos percebê-lo através de elementos esparsos, nunca como um todo integrado, pois ele permeia toda a estrutura social.

O Estado somente pode ser entendido se concebido como uma supra-organização que, ao mesmo tempo em que regula todos os fatores da ação pública estatal, é o objeto dessa organização, sendo portanto, causa e efeito, condição e ação. Dito de outro modo, enquanto as outras organizações da sociedade civil (as empresas, por exemplo) são um meio que unifica e acumula as ações dos indivíduos com um fim predeterminado, o Estado se institui como um fim em si mesmo, como garantia ao cumprimento dos outros fins e, ao mesmo tempo, no aperfeiçoamento de sua própria organização que alcança seu mais alto propósito na expressão e conformação do jurídico, isto é, no Estado de direito e mais ainda no direito do Estado (em razão de Estado).

A determinação da função social do Estado se expressa em toda sua potencialidade nos fenômenos estatais de poder político, ou seja, na eficácia de sua competência, na universalidade de sua decisão, assim como no caráter soberano de sua ação efetiva, de cuja vinculação necessária com o direito advém a legitimidade.

⁴ Fried (1976), p. 225-226.

⁵ Jellinek (2000), p. 159.

dade que lhe outorga a sociedade politicamente organizada, sociedade a quem o Estado deve a sua existência e a quem destina sua função.⁷

Para Jellinek, as relações políticas de vontade que reunidas formam a unidade de associação são essencialmente relações de dominação. Entende ele que:

"O Estado tem poder de mando, e mandar, dominar, significa ter a capacidade de poder fazer executar incondicionalmente sua vontade a outras vontades. Este poder ilimitado, incondicionado, de vencer com a vontade própria a todas as demais somente tem o Estado. Recebe sua força originariamente de si mesmo, e juridicamente não deriva seu poder de nenhum outro, mas exclusivamente da própria associação".⁸

Assim o Estado constitui uma associação, que sem ser a única numa sociedade determinada, é a mais completa e de complexa organização; unidade cujo poder, a partir da e para a sociedade, é um poder acima dos poderes inferiores, que por sua vez derivam do poder estatal. O que, para Jellinek, como conceito de direito, constitui "o Estado, a corporação formada por um povo, dotada de um poder de mando originário e assentada em um determinado território"; ou, dito de outro modo, "a corporação territorial dotada de um poder de mando originário".⁹

Uma das mais clássicas definições foi feita por Max Weber, que afirma que a uma associação política denominamos Estado "quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes". O Estado é uma associação de dominação, denominada associação política, "quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação da coação física por parte do quadro administrativo".¹⁰

Para Weber, "tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o antecederam, o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima)". Nessa condição, portanto, o Estado só pode existir "sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores".¹¹

O conceito de Estado tal como o utilizado atualmente, e que é utilizado por organizações internacionais para identificar seus membros (como a ONU e a OEA), tem sua origem no século XVI, com a formação do Estado moderno, em sua forma absolutista.

A partir do século XVI, o Estado moderno foi se impondo em diferentes lugares, substituindo outras formas de organização política. Principalmente após

o processo de descolonização, que teve início na metade do século XX depois da Segunda Guerra Mundial, o número de Estados se multiplicou, constituindo-se num fenômeno mundial. Neste conjunto de Estados, que são em número de 192 na atualidade e que estão sob a bandeira da ONU, existem numerosas diferenças em termos sociais, políticos, econômicos, culturais e de outra natureza e que, no entanto, e apesar de sua variedade, têm um traço em comum que é a soberania. A soberania constitui o traço mais peculiar do Estado e que o diferencia de outras formas de organização política.

Ao longo da história, o Estado moderno foi se adaptando a diferentes situações, evoluindo desde as formas absolutistas às democráticas. "O Estado ocidental da Idade Moderna tem determinadas leis de estrutura que caracterizam a estrutura do Estado alemão, francês, italiano; mas a sua peculiaridade individual diferencia-o de todas as demais estruturas de Estados de outros tempos e círculos de cultura."¹²

O Estado como forma de sociedade se apresenta como uma corporação de caráter territorial, que se define como povo por sua solidariedade nacional, e afirma sua autonomia e independência em função do conceito de soberania. A diferença entre o Estado e outros agrupamentos humanos é mais de grau e intensidade de poder que de natureza. O Estado, de acordo com Duverger, "possui a organização política mais aperfeiçoada" e "entre todas as comunidades humanas, o Estado é aquela em que os governantes são mais bem organizados". Isso pode ser compreendido sob três pontos de vista principais.¹³

- a) o Estado possui a organização política mais complexa. Nele encontramos uma decisão de trabalho entre governantes, mais aperfeiçoada que em outras comunidades, tanto no que se refere à repartição de tarefas como à hierarquia dos órgãos;
- b) no Estado encontramos um sistema de sanções organizadas mais desenvolvido que em qualquer outra comunidade (tribunais, penas, garantias judiciárias etc.). A existência de sanções permite aos governantes reprimir a desobediência, constituindo elementos sociais da organização;
- c) o Estado dispõe de maior força material para fazer executar suas decisões (exército, polícia, marinha, aeronáutica etc.) do que qualquer outra comunidade.

De acordo com André Hauriou, o Estado "é um grupo humano, fixo em um território determinado, e no qual existe uma ordem social, política e jurídica orientada para o bem comum, estabelecida e mantida por uma autoridade dotada de poderes coercitivos".¹⁴ Nesta definição aparecem como elementos do Estado: primeiro, um grupo humano ou corpo social organizado; segundo, um ter-

⁷ Heller (1968), p. 241-258.

⁸ Jellinek (2000), p. 193.

⁹ Jellinek (2000), p. 196.

¹⁰ Weber (1991), p. 34.

¹¹ Weber (1991), p. 37.

¹² Heller (1968), p. 88.

¹³ Duverger (1962), p. 21 e 22.

¹⁴ Hauriou (1971), p. 114.

ritório sobre o qual vive o grupo social; terceiro, um poder que dirige o grupo; e quarto, uma ordem econômica, social, política e jurídica, que o poder procura estabelecer e realizar.

Pode-se definir o Estado, segundo Alexandre Groppali, a partir de pontos de vista diversos, e entre os principais estão:¹⁵

- a) do ponto de vista de seus elementos constitutivos;
- b) do ponto de vista de sua forma, da sua ordenação, isto é, do modo em que, através de um sistema de normas, são regulados os seus órgãos e os seus poderes, como também suas relações com outros sujeitos de direitos: definimos o Estado como "uma ordenação jurídica, na qual um complexo de normas gerais e coercivas regulam os órgãos e os poderes do Estado bem como as relações dos cidadãos entre si e a deles com o mesmo Estado";
- c) do ponto de vista da sua configuração unitária, como sujeito de direito, isto é, como ente dotado de capacidade jurídica, teremos que o Estado pode ser definido "como uma corporação territorial ou como uma instituição territorial", conforme os cidadãos sejam ou não admitidos na sua administração e governo.

Groppali sintetiza todas essas definições numa única, na qual concebe o Estado como a

"pessoa jurídica soberana, constituída de um povo organizado sobre um território sob o comando de um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem-estar e progresso social".¹⁶

3.2 A palavra estado

O vocábulo *estado* se origina do latim *status*, que provém, por sua vez, de *stare*, ou seja, a condição de existência em que se dá ou é uma coisa.

O conceito de Estado, em seu significado etimológico, foi empregado para definir uma situação concreta que acontecia em determinado momento e em relação com um dado preciso e comparável; assim um uso comum da palavra *estado* foi para designar a autoridade exercida em determinado território e sobre certa população.

O termo *Estado* é ambíguo e complexo. Chamamos de Estado às diversas formas de organização política atuais, como o Reino Unido da Grã-Bretanha, os Emirados Árabes Unidos do Golfo Pérsico, o Estado do Paraná e demais Estados brasileiros que formam uma divisão territorial interna; o mesmo ocorre nos Estados Unidos, onde se pode falar do Estado da Flórida, entre outros; na República

Argentina; no Principado de Mônaco; e o mesmo termo é utilizado para designar os cantões suíços. Esse amplo sentido que tem o vocábulo se complica ainda mais com as referências generalizadas às organizações políticas do passado, daí ser o conceito utilizado tanto para as grandes organizações estatais como as menores também estatais.

Nessa perspectiva, e com esse sentido, o termo *Estado* é empregado para referir-se à organização política, e assim designar tanto a cidade grega (*polis*) como a república e o império romano, o império Han na China, o império inca na América do Sul, os reinos feudais, o Estado moderno.¹⁷

A comunidade política na Grécia clássica recebe o nome de cidade, *polis*; daí o termo *política* como ciência do governo da cidade, ou ciência do Estado. Em Roma se utilizou a palavra *civitas* para designar a comunidade dos cidadãos, e a expressão *res pública* para se referir à coisa pública, como realidade comum a todo o povo; posteriormente se empregou a palavra *império*, que reflete o elemento mais importante da organização política, pois o poder é o fator relevante deste conceito. Na baixa Idade Média se empregam as palavras *reino* ou *império*.

Nenhuma destas denominações — reino, império, cidade — era suficiente para expressar o caráter da vida política e a específica forma de organização das cidades do Renascimento. Foi a partir da obra de Maquiavel, *O príncipe*, que se disseminou o uso da palavra *Estado*. Nesse livro, já nas primeiras páginas ele se refere a "todos os estados, os domínios todos que existiram e existem sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados".¹⁸

Desse modo, passa-se a utilizar o vocábulo *Estado*, *Stato* para designar essa nova realidade; e assim passa-se a falar do *Stato* de Veneza, *Stato* de Florença, *Stato* de Gênova etc. Com o termo *Stato*, Estado, se designa essa nova realidade política surgida no Renascimento, que dá maior destaque à coletividade organizada que ao poder personalizado; pois não se considera somente o governo e sua corte, mas o conjunto dos cidadãos. É o conceito de corpo social organizado politicamente, e não somente a relação entre soberano e vassalo, o que o novo termo especifica. O Estado é uma corporação territorial, onde a presença comunitária de seus membros se destaca numa referência ao poder.

No entanto, atualmente, a palavra *Estado* tem utilização ampla, sempre significando um corpo administrativo que detém o poder político em determinada sociedade. Desse modo, a etimologia do vocábulo *estado*, mais que definir com clareza um objeto de estudo, suscita múltiplas interpretações, o que obriga à permanente busca de dados necessários (históricos, sociológicos e jurídicos) para a explicação do termo.

Ao longo deste livro a palavra *Estado* estará sempre contextualizada, e caso isto não ocorra, estaremos nos referindo ao Estado moderno. Outras formas se-

¹⁵ Groppali (1968), p. 265-266.

¹⁶ Groppali (1968), p. 266.

¹⁷ Strayer (s/d), p. 16.

¹⁸ Macchiavelli (1977), p. 11.

melhantes à qual vários autores associam a palavra *Estado* virão acompanhadas de uma identificação explícita a qual comunidade política se refere. Assim, temos: o Estado romano, O Estado inca, o Estado asteca etc.

Acreditamos que nossa opção evita a confusão semântica e ao mesmo tempo contempla a diversidade conceitual em torno da palavra, sem abrir mão do rigor científico de identificar o termo *Estado* com a formação específica que surgiu, aproximadamente, no século XVI, que apresenta características singulares, e que constitui hoje o universo político que organiza e regulamenta a vida social no planeta.

3.4 A origem do Estado moderno

O Estado tal qual é conhecido hoje surge quando o poder político se despersonaliza, ocorrendo a separação entre a vida pública e a vida privada, e o período histórico em que isto acontece coincide com o período renascentista. O novo Estado buscou concentrar a dispersão de poderes que caracterizava o sistema feudal.

²² Ao longo do livro haverá muitas referências a uma divisão esquemática adotada separando períodos da história europeia em "eras", que são as seguintes: Idade Medieval (ou Idade Média), período compreendido entre a desintegração do Império Romano do Ocidente, no século V (476 d.C.), até o fim do Império Romano do Oriente, com a queda de Constantinopla no século XV (1453 d.C.). Esta idade medieval pode também ser dividida em Alta Idade Média, do século V ao X, e Baixa Idade Média, do século XI ao XV. A fase seguinte é a Idade Moderna, que vai da tomada de Constantinopla (1453) à Revolução Francesa (1789).

dal no âmbito interno, e lutou contra o poder eclesiástico e o poder imperial no âmbito externo.

Embora o conceito de Estado utilizado atualmente tenha antecedentes no pensamento greco-romano, a Antiguidade nunca conheceu o estágio em que a vida pública estava separada da vida privada. Nessas sociedades (grega e romana), a separação entre o público e o privado não era conhecida, e na verdade seria inconcebível. Pois no universo dessas duas civilizações todas as esferas da vida social se entrelaçavam e se identificavam: o social, o político, o religioso, a moral etc., ou seja, o Estado e a sociedade eram a mesma coisa. Assim, as antigas sociedades não conheceram a contraposição entre o privado e o público, e na realidade isto ocorreu porque não necessitaram dessa diferenciação.

O surgimento do Estado no século XVI obedece à progressiva complexidade da estrutura social anterior. O sedentarismo da população, que foi obtido muitos anos antes, uma divisão das funções sociais cada vez mais sofisticada tornam necessária a aparição desta peculiar estrutura política. O Estado tem como característica distintiva um sistema centralizado de exercício do poder tendo como base um território determinado. Constitui uma forma de organização territorial centralizada. Neste contexto a soberania emerge como um traço fundamental do Estado, já que é o resultado da submissão de diversos atores internos e o reconhecimento dos limites de cada território entre os diferentes Estados.

O sistema feudal se baseava na existência dos estamentos, ou seja, na presença de grupos sociais os quais devem sua existência a um conjunto de direitos e deveres jurídicos de tal modo que a participação política de qualquer pessoa dependia do grupo social ao qual se encontrava integrada. Não existem ações políticas de caráter individual, nem uma relação direta entre o poder público e o cidadão. A Idade Média desconhece a existência de um exercício concentrado do poder, pois a estrutura social estava atravessada por um emaranhado de pactos feitos entre os diferentes estamentos.

Na época medieval, "quase todas as funções que o Estado moderno reclama para si achavam-se então repartidas entre os mais diversos depositários: a Igreja, o nobre proprietário de terras, os cavaleiros, as cidades e outros privilegiados". Os reinos e territórios da Idade Média eram, tanto no interior como no exterior, unidades de poder político só intermitentemente e mesmo, durante séculos, apenas excepcionalmente. Ocorria que o "seu poder estava limitado, no interior, pelos numerosos depositários de poder feudais, corporativos e municipais e, no exterior, pela Igreja e pelo Imperador".²³

A primeira etapa do Estado moderno se concretiza com o absolutismo monárquico, obtendo-se assim a concentração de poder. No entanto, uma sociedade com elevada divisão de trabalho também necessita de certa previsibilidade de atuação dos poderes públicos, ou seja, de uma segurança jurídica que permi-

ta que as pessoas no seu cotidiano não fiquem dependentes da vontade de uma pessoa, desprovida de limitações de cunho jurídico. É devido a isso que na fase seguinte de evolução política da construção do Estado moderno, uma vez que foi obtida a concentração de poder, tratava-se agora de se obter uma série de garantias que limitassem o poder público.

O Estado é um conceito histórico que surge vinculado à idéia e à prática da soberania no século XVI, enquanto o império e a pólis haviam sido as formas políticas características da Antiguidade. No entanto, o Estado é produto de um amplo processo histórico, seu desenvolvimento e consolidação não ocorrem ao mesmo tempo nos diferentes países. A formação do Estado não foi um processo linear, pois, quando surge, coexiste com impérios e cidades-estado.

O Estado moderno

Uma das principais premissas para o surgimento do Estado moderno foi a progressiva centralização do poder, processo histórico que ocorreu ao longo de um tempo superando a dependência em relação à Igreja, à idéia de império e à dispersão de poder medieval. "O moderno Estado soberano nasce da luta dos príncipes territoriais para a consecução do poder absoluto dentro do seu território, contra o Imperador e a Igreja, no exterior, e com os poderes feudais organizados em estamentos (modos de estar), no interior".²⁴

A ordem política na Alta Idade Média era caracterizada pela tensão entre as idéias universais (cristandade e império) e as idéias localizadas (nos reinos medievais). Durante a Idade Média, o poder político se fundamentava através da concepção do sagrado, vinculado a uma comunidade (cristã), que tinha um caráter universal e era identificada com a Igreja. Duas autoridades, ambas de origem divina, sustentavam essa idéia: o papa e o imperador. A estrutura política do Império (Sacro Império Romano Germânico) se caracterizava por pretender a hegemonia universal sobre os reis cristãos, e não sobre os povos. O Império exerceu um poder efetivo, principalmente, sobre a Europa Central, ficando de fora desse sistema desde o século XIII a França, a Inglaterra, Portugal e o reino de Castela (Espanha). Quando foi firmada a Paz de Westfália, os direitos do Imperador foram restringidos em favor dos reinos do império, facilitando sua transição para o Estado absolutista.

Essa dimensão universalista, na Idade Média, coexistia com uma organização política localizada. Enquanto, por um lado, os diferentes reinos europeus estavam submetidos ao Imperador e/ou à Igreja no âmbito externo, no âmbito interno o poder dos reis se encontrava limitado pelo poder dos senhores feudais, que gozavam de certa autonomia no interior dos reinos.

São as relações de lealdade, através da vassalagem, que fundamentam a organização política da Idade Média. Os pactos de lealdade entre o senhor e seus

vassalatos originam uma hierarquia em cuja cúpula se encontram o senhor e seus vassalatos; estes por sua vez são senhores de seus próprios vassalatos que lhes prestam lealdade; e na base se encontram aqueles que não são senhores, são unicamente vassalatos (camponeses, artesãos).

Os pactos de lealdade continham obrigações recíprocas entre senhores e vassalatos. O senhor se obrigava a protegê-los e a mantê-los através de concessões em um feudo. Os vassalatos, por sua vez, deviam ao senhor fidelidade e prestação de diversos serviços (militares, administrativos etc.). Como decorrência destes pactos, ocorria uma fragmentação do poder que impedia a submissão direta do povo ao Rei, já que este só podia ter acesso aos instrumentos de poder (exércitos, tribunais etc.) através dos poderes intermediários. A organização política feudal, portanto, se caracterizava pela dispersão, o patrimonialismo, a pluralidade e a sua redução a relações interpessoais do poder político.

Ao mesmo tempo, gradativamente vai ocorrendo a centralização do poder numa comunidade política encabeçada pelo Rei. O clero, a nobreza e as cidades aparecem uma representação dos estamentos perante o crescente poder do Rei. Assim aprovação, qualquer modificação que pretenda realizar. É desse modo que, subseqüente à pluralidade anterior, surge uma dualidade de poder representado pelo Rei e a representação dos estamentos.

Na Espanha (Castela), Inglaterra, França e Portugal, aproximadamente desde o século XIII vão surgindo procedimentos que abrem caminho para que surtisse um novo modelo de organização política. Apareceram as primeiras instituições permanentes integradas por administradores profissionais, desenvolveram-se os departamentos do Tesouro e as Cortes de Justiça. A partir do século XI, há tendência de criação de um direito geral para todo o reino, superando os direitos particulares característicos de cada território feudal. O estabelecimento do Direito, na forma de leis para todo o reino, foi um fator essencial para a afirmação do poder real sobre os senhores feudais.

A emergência do Estado deveu-se à concentração de diversos instrumentos militares, burocráticos, econômicos – em um só centro, de tal modo que, se o traço específico da organização política na Idade Média foi o pluralismo de poderes, o que distinguirá o novo modelo político configurado no Estado moderno foi a centralização de poder. A tendência à centralização e unidade do poder político constitui um dos traços essenciais do Estado moderno. Os fatores que possibilitaram essa monopolização e unidade do poder foram:²⁵

- a) a criação de um exército permanente, cujos membros dependiam de pagamento. Os novos exércitos formavam uma organização integrada, com um único centro de comando. Com a criação de exércitos permanentes o rei tornou-se independente dos senhores feudais, que antes tinham o dever, através do pacto de lealdade, de fornecer homens para a defesa do reino;

- b) a formação de uma burocracia composta por funcionários permanentes e competências bem delimitadas, economicamente dependentes e organizados de forma hierárquica. A burocracia teve um papel importante na consolidação dos Estados, pois sua estrutura hierarquizada facilitou a centralização do poder e permitiu a extensão das funções estatais a todo o território. As burocracias foram o principal instrumento de ligação do monarca com os súditos;

- c) a criação de um sistema de tributos que permitiu que os monarcas deixassem de depender das contribuições voluntárias da nobreza;

- d) o estabelecimento de uma única ordem jurídica em todo o território.
- É importante destacar que a consolidação destes instrumentos de poder ocorreu de forma gradativa, e mesmo no século XVI ainda não estavam de todo consolidados.

A primeira forma do Estado moderno que surge é o Estado absolutista, que pode ser definido "como o monopólio da força que atua sobre três planos: jurídico, político, sociológico". No plano jurídico, "com a afirmação do conceito de soberania que confia ao estado o monopólio da produção de normas jurídicas, pois não existe um direito vigente acima do Estado que possa limitar sua vontade".²⁶

No plano político, o Estado absolutista "tenta absorver toda a zona alheia a seu poder de intervenção e controle, e impõe uniformidade legislativa e administrativa contra toda forma de particularismo. Isto significa a destruição do pluralismo orgânico próprio da sociedade corporativa estamental". Sob a ação incessante do Estado são eliminados todos os centros de autoridade que reivindicam funções políticas autônomas como a cidade, as cortes e as corporações, de tal modo que não exista nenhuma mediação política entre o príncipe, portador de uma vontade superior, e os súditos. Essa "unificação conduz à despolitização da sociedade, que deve ser somente administrada".²⁷

No plano sociológico, o Estado absolutista "se apresenta como Estado administrativo, na medida em que o príncipe tem a sua disposição um instrumento operacional novo, a moderna burocracia, que é uma máquina que atua de maneira racional e eficiente com uma nova finalidade". A estrutura administrativa aparece como algo externo e separado da sociedade sobre a qual opera; e se baseia no princípio da divisão do trabalho, na especialização e na competência. De acordo com Nicola Matteucci, "este Estado é definido pelos seus maiores teóricos como 'absolutista' mas não arbitrário; e com razão, já que a lógica da racionalidade técnica e não o mero capricho do príncipe deve dominar todo seu funcionamento".²⁸

Desse modo, foram condições fundamentais para o surgimento e desenvolvimento do Estado moderno, por um lado, a centralização dos múltiplos poderes

na ordem interna e, por outro lado, a independência perante a Igreja e o Império na ordem externa.

Durante a época medieval, a Igreja cristã e o Sacro Império Romano Germânico tinham tentado, conjunta ou separadamente, funcionar como o centro de uma estrutura hierárquica e imperial. "Mas, por causa ou apesar de suas extensas semelhanças e mútua dependência, caíram num impasse que foi uma das razões para o surgimento de um novo e drasticamente diferente padrão de relações entre Estados cada vez mais autônomos." É um padrão que foi consagrado pela Paz de Westfália de 1648, que constitui a pedra angular do moderno sistema de relações internacionais.²⁹

Com a normalização das relações entre Estados promovida pelo Tratado de Westfália (1648), estabeleceu-se um reconhecimento de igualdade jurídica dos Estados e a inviolabilidade de suas fronteiras.

O Tratado de Westfália, que colocou fim à Guerra dos Trinta Anos, pode ser considerado a primeira tentativa de se implantar a paz na Europa. O tratado permitiu a consolidação de um sistema de Estados e estabeleceu os parâmetros pelos quais ocorreriam as relações internacionais nos próximos séculos. O tratado obteve o reconhecimento:

- da soberania dos monarcas sobre os seus territórios;
- da igualdade soberana dos Estados;
- da não-intervenção nos seus assuntos internos.

Além disso, o tratado estabeleceu um conjunto de princípios orientados a assegurar a coexistência dos Estados e a evitar que a defesa de seus respectivos interesses resultasse em destruição mútua. Desse modo, estabeleceu-se:

- a observância do tratado pelos Estados-partes;
- a resolução de conflitos por meios pacíficos através da negociação;
- o recurso à guerra por parte de um Estado vítima de uma violação da ordem estabelecida.

O tratado não excluía a guerra, mas a submetia a regras de cunho diplomático. O importante é que estabeleceu as bases para o reconhecimento mútuo dos Estados.

3.5 Principais fatores na implantação do Estado moderno

O processo de implantação do Estado moderno, com a monopolização do poder político, devem-se a diversos outros fatores, entre os quais podemos destacar: a adoção do Direito Romano, a Reforma protestante, o papel da burguesia emergente e a transferência de lealdade dos indivíduos.

O Direito Romano tornou-se um instrumento útil para criar uma ordem jurídica objetiva diante do caráter subjetivo consuetudinário das normas medievais. Propôs princípios e instituições e, em particular, o conceito de propriedade, que se adequava às exigências da burguesia mercantil e aos objetivos do monarca. De acordo com Heller, "a organização sistemática do Estado Moderno e a previsibilidade da ordem econômica capitalista se condicionam reciprocamente. Ambas tornam-se possíveis tecnicamente por uma racionalização formal do direito que procede do Direito Romano comum".³⁰

A Reforma Protestante, além de causar a quebra da unidade cristã, contribuiu para tornar secular o poder político, mesmo nos países que continuaram vinculados à Igreja Católica. O movimento da reforma se dirigiu contra a forma de governo da Igreja. Para os protestantes, a Igreja está integrada pela congregação de todos os fiéis, é autônoma e seu poder reside em todos os membros. Tendo fracassado as tentativas de reformar a Igreja através dos concílios, os reformadores passaram a se apoiar nos poderes dos reis que lutavam contra a hierarquia da Igreja e o poder absoluto do Papa. Desse modo, os protestantes acabaram por reforçar o poder do Estado, surgindo as igrejas nacionais nas quais o rei era seu chefe temporal. Assim, as igrejas reformistas, ao se libertarem do poder papal, acabaram se submetendo ao poder secular representado pelo Estado.

O desenvolvimento do capitalismo se beneficiou da supressão das barreiras comerciais internas e do estabelecimento de impostos alfândegários externos. Durante a monarquia absolutista, os Estados mantiveram o domínio, a propriedade e os privilégios da aristocracia rural e ao mesmo tempo utilizavam os meios materiais e financeiros fornecidos pela burguesia mercantil. Como o capital mercantil e financeiro não exigiam produção em massa, não era necessária uma ruptura com a ordem feudal agrária, que assim conviveu, nesse período, com o poder estatal. A burguesia emergente financiava as grandes ações do Estado e seus exércitos. O pensamento mercantilista considerava o Estado como o instrumento mais eficaz para defender o mercado; sua força era essencial para a conquista de outras terras, para o acesso a novos mercados, para a obtenção de colônias e a monopolização das rotas de comércio.

Outro fato que contribuiu para o surgimento e consolidação do Estado foi a transferência de lealdade dos indivíduos, que a tinham vinculada à comunidade ou à Igreja, para o Estado. Isto ocorreu com intensidade no fim da Idade Média, no decorrer do século XV, como bem descreve Leo Huberman:

"Surgiram nações, as divisões nacionais se tornaram acentuadas, as literaturas nacionais fizeram seu aparecimento, e regulamentações nacionais para a indústria substituíram as regulamentações locais. Passaram a existir leis nacionais, línguas nacionais e até mesmo igrejas nacionais. Os homens começaram a considerar-se não como cidadãos de Madrid, de Kent ou de Paris, mas como da Espanha, Inglaterra ou

França. Passaram a dever fidelidade não à sua cidade ou ao senhor feudal, mas ao rei, que é o monarca de toda uma nação."³¹

Em torno do ano de 1300, passou-se a prestar culto ao reino de França. "Os franceses constituíram-se um povo eleito, merecedor e objeto do favor divino. Proterger a França era servir a Deus." Essas idéias foram espalhando-se e após o ano de 1400 "chegaram ao conhecimento de uma jovem camponesa que vivia na extrema fronteira oriental do reino", a lealdade ao Estado tornou-se mais do que uma necessidade ou uma conveniência; passou a ser, desde então, uma virtude.³²

O sentimento de nacionalidade fortalece a união em torno de um governo central forte, o que fica evidenciado na luta e morte da jovem camponesa citada, Joana d'Arc. Durante a Guerra dos Cem Anos com a Inglaterra, senhores feudais da França aliarão-se aos ingleses e impuseram numerosas derrotas ao rei francês. Entre eles estava o duque de Borgonha, região que Joana desejava que fizesse parte da França. Com sua firmeza e determinação,

*"foi inspirando ao exército francês entusiasmo e confiança, e uma crença no sentimento de serem todos franceses, tornando a causa do rei a causa de todos os franceses, que Joana prestou serviço à sua pátria, incitando muitos a serem tão fanáticos pela causa da França quanto ela. O soldado a serviço do senhor feudal que ouvisse Joana afirmar que 'nunca vi correr sangue francês, mas meu cabelo se eriça de horror', podia ver além do seu senhor e pensar em sua fidelidade à França, ao 'meu país'. Assim, o localismo foi suplantado pelo nacionalismo, e teve início a era de um soberano poderoso à frente de um reino unido."*³³

Esse nascente espírito nacionalista iria desbancar, em breve, a lealdade aos poderes locais, consolidando uma organização política com grande poder centralizado.

3.9 O Estado como organização do poder

O Estado está presente em toda parte, "o lugar que ele ocupa em nossa vida cotidiana é tamanho que não poderia ser retirado dela sem que, ao mesmo tempo, ficassem comprometidas nossas possibilidades de viver",⁶⁵ sua autoridade se faz sentir sob diversas formas. Daí que a ordem jurídica que integra o Estado é inconcebível sem o poder do qual se provê para sua efetividade; Estado e poder político têm relação estreita, tornando-se de enorme complexidade e dificuldade assinalar qual é a parte do Estado que não se manifesta como poder político, ou qual é o aspecto do poder político que não se manifesta no Estado. Daí, como afirma Heller, "o poder do Estado é, pois, sempre legal, isto é, poder político juridicamente organizado. Um complexo de relações sociais organizadas sistematicamente em unidade de poder torna-se um complexo de relações jurídicas ordenadas sistematicamente em uma unidade de ordenação – derivado da constituição positiva".⁶⁶

Na Constituição do Brasil, por exemplo, sancionada em 1988, no 1º artigo, parágrafo único, o princípio fundamental do poder é formulado do seguinte modo: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente."⁶⁷

⁶⁴ Marx, Karl. *Crítica ao Programa de Gotha*, p. 18, disponível em: <www.vitalbooks.com.br>. Acesso em 23 jan. 2008.

⁶⁵ Burdeau (2005), p. IX, da Introdução.

⁶⁶ Heller (1968), p. 288.

Ocorre que, "por causa da sua função social, o poder do Estado não deve contentar-se com a legalidade técnico-jurídica"; por necessidade da sua própria subsistência, deve também preocupar-se com a justificação moral das suas normas jurídicas ou convencionais positivas, quer dizer, buscar a legitimidade. Esta gera o poder. "O poder do Estado é tanto mais firme quanto maior for o voluntário reconhecimento que se empresta quem o sustenta, aos seus princípios ético-jurídicos e aos preceitos jurídicos positivos legitimados por aqueles". Só goza de autoridade aquele poder do estado que foi autorizado. "A sua autoridade baseia-se unicamente na sua legalidade enquanto esta se fundamenta na legitimidade."⁶⁸

Um elemento fundamental do Estado é, certamente, a existência de um poder do mesmo. Este poder não pode derivar-se de nenhum outro, mas tem que ter o seu próprio direito. Destaca Jellinek que o conteúdo deste poder de dominação é completamente indiferente para sua existência. Pois, "ali onde houver uma comunidade com um poder originário e meios coercitivos para dominar seus membros e seu território, conforme uma ordem que lhe é própria, ali existe um Estado".⁶⁹

O poder político nasce como uma necessidade premente de segurança diante das ameaças de violência que em todos os aspectos da vida sofre a convivência humana. O poder político sempre lutou contra outros poderes para manter a coesão e primazia do grupo vencedor. Ao mesmo tempo, os que assumem o poder político num grupo têm necessidade de encontrar uma justificativa histórica para o mesmo.

O poder nasce para a defesa do grupo e para constituir-se uma direção eficiente e eficaz que possa conduzi-lo; por este motivo ocorreram as primeiras encunhações de poder em uma pessoa ou num grupo delas. Todo grupo humano que busca a realização de determinados fins procura entregar sua direção a uma pessoa ou grupo, aos quais reveste de suficiente autoridade (poder legítimo) para tornar realidade os seus objetivos.

Ao longo da história, uma das principais justificativas do poder político era que tinha origem divina, desse modo se justificando a dominação. Modernamente o poder se subordina ao direito, surgindo desse modo o Estado de direito.

O poder do Estado apresenta algumas características, como: a institucionalização, a dominação, a coerção e a autonomia:

a) **Institucionalização:** quando o poder estatal se institucionaliza, se emancipa da vontade individual, se despersonaliza e torna-se orgânico e funcional. Além disso, a institucionalização direciona o poder do Estado para promover o bem público e, por isto, o coloca acima dos interesses particulares. Desse modo, o poder institucionalizado do Estado exerce uma ação objetiva sobre os mesmos homens que o criaram.

b) **Dominação:** o poder do Estado apresenta-se como dominante, exerce a dominação em seu âmbito territorial. Porém, trata-se de um poder originário de dominação, não pode derivar-se de nenhum outro, tem origem em si mesmo e segundo seu próprio direito. "A dominação é a qualidade que diferencia o poder do Estado de todos os demais poderes." Quando se fala em poder de dominação, quer seja em uma associação que está inserida na vida do Estado ou em um indivíduo, "é porque procede do poder do Estado. Inclusive quando esta dominação chegou a ser direito próprio de uma associação, não tem um caráter originário, é sempre poder derivado".⁷⁰

Há uma distinção nítida entre o poder dominante e o não dominante. O primeiro, o poder dominante (do Estado), possui os meios coercitivos para se fazer obedecer e, por isto, se configura como um poder irresistível, exercido de modo incondicional, em todo o território de uma comunidade estatal. Ao passo que o poder não dominante possui somente meios de caráter disciplinar para ser atendido, como é o caso de uma organização qualquer que não seja o Estado.

c) **Coerção:** o poder estatal se distingue das outras formas de poder político, porque apresenta o monopólio do uso legítimo da força.⁷¹ O poder coercitivo do Estado, enquanto monopólio de uso da força, é um conceito fundamental que se concretizou ao longo do processo histórico de constituição da forma política estatal.

d) **Autonomia:** consiste em que o poder estatal formula suas próprias leis. A característica essencial de um Estado "é a existência de um poder do mesmo. Este poder não pode ser derivado de nenhum outro, mas que tem que proceder de si mesmo e segundo seu próprio direito".⁷² e atua assim de conformidade e dentro dos limites estabelecidos pelas leis. Desse modo, o Estado não reconhece um poder acima de si e, portanto, é independente no plano externo e supremo no plano interno da realidade política. De acordo com Jellinek, "Ali onde haja uma comunidade com um poder originário e meios coercitivos para dominar os seus membros e seu território, conforme a uma ordem que lhe é própria, ali existe um Estado."⁷³

A estrutura política do Estado

Uma estrutura representa um sistema de relações internas estáveis, que são características de uma realidade social. A estrutura política se refere aos fatos

⁶⁸ Heller (1968), p. 288-289.

⁶⁹ Jellinek (2000), p. 444 - 445.

⁷⁰ Jellinek (2000), p. 397.

⁷¹ Weber (1991), p. 34.

⁷² Jellinek (2000), p. 444.

⁷³ Jellinek (2000), p. 445.

políticos, e consiste numa *rede* (ou sistema) de relações de poder que condiciona o comportamento dos atores políticos, indivíduos ou grupos, definindo sua posição, *status* e papéis, em uma sociedade política determinada e num espaço e tempo concretos. Constitui a arquitetura da dinâmica do sistema, que forja e dá estabilidade ao complexo emaranhado das relações de poder.

Os atores da ação política, ou atividade de poder, ocupam posição, *status*, no quadro das relações de poder; tais posições estão inter-relacionadas e, quando ordenadas ou hierarquizadas, estruturam politicamente a sociedade constituindo sua estrutura política.

Quando hierarquiza as relações de poder em um centro superior e organiza a estrutura em função de um equilíbrio integrador de poderes, essa estrutura define o estado político da sociedade, a rede de poder da sociedade política, e constitui o Estado. Este se constitui em instrumento que a partir de um centro de poder hierarquiza a estrutura política; configura a rede de relações de poder em uma ordem de concentração hierárquica, de domínio ou de integração. O que é obtido através da institucionalização do poder e com a integração deste em um centro supremo organizador, que constitui uma entidade que recebe o nome de Estado.

3.10 A institucionalização do poder

O processo de institucionalização do poder passa, em primeiro lugar, pela diferenciação entre o poder e os governantes: e, em segundo, pela própria formação do Estado enquanto entidade à qual se agrega o poder despersonalizado. Desse modo, a institucionalização do poder é a operação jurídica pela qual o poder político é transferido da pessoa dos governantes a uma entidade. O resultado desta operação é a criação do Estado como suporte do poder, independentemente da pessoa dos governantes.

De acordo com Burdeau, a ideia da dissociação possível entre a autoridade e o indivíduo surge porque o poder, "deixando de estar incorporado na pessoa do chefe, não pode subsistir ao estado de ectoplasma", sendo-lhe necessário um titular. "Esse suporte será a instituição estatal considerada sede exclusiva do poder público. No Estado, o Poder é institucionalizado, no sentido de ser transferido da pessoa dos governantes, que já não tem seu exercício, para o Estado, que desde então se torna seu único proprietário."⁷⁴

Esse ato de institucionalização tem duplo aspecto: por um lado, estabelece distinção entre o poder e os indivíduos que exercem suas funções como governantes; de outro, o Estado se afirma como uma entidade à qual se atribui o poder da sociedade política. A institucionalização significa a criação de um suporte pessoal do poder. O Estado é o termo com que se designa esta entidade política à

qual se remete a titularidade do poder. A institucionalização aparece como criadora de uma forma especial de poder: o Estado enquanto entidade que encarna o poder despersonalizado. O Estado é, antes de tudo, o poder institucionalizado.

A operação de institucionalização do poder no Estado não se dá ao acaso, "é determinada por um conjunto de circunstâncias que concorrem, em dado momento, para torná-la ao mesmo tempo possível e necessária". Tais circunstâncias constituem as condições objetivas da formação da ideia do Estado. No entanto, só elas não são suficientes para provocar o seu aparecimento, é necessário se acrescentar uma atitude intelectual a respeito do poder. "Isso significa que a ideia do Estado, por mais condicionada que seja por dados objetivos, não funciona sem o suporte psicológico que lhe é fornecido pelas disposições tanto do grupo como dos chefes, para conceber a institucionalização."⁷⁵

Nas situações em que o regime de poder é personalizado, como ocorria durante o feudalismo, quem mandava era uma pessoa, um *poder individualizado*, ou seja, um "poder que se encarna num homem que concentra em sua pessoa não só todos os instrumentos do poder, mas também toda a justificação da autoridade".⁷⁶ O que o distingue é o vínculo de fidelidade do homem ao homem, e não a uma entidade. A autoridade para as pessoas na Idade Média repousava, unicamente, nas relações pessoais entre o superior e o inferior. O indivíduo não era capaz de servir a uma ideia, mas servia até à morte, se necessário, ao homem ao qual era fiel. A ideia abstrata do poder não podia ser separada da imagem concreta do chefe.

Diante desta concepção concreta, o regime de Estado significa o processo contrário, é uma entidade, não o homem que manda. A despersonalização do poder exige a atribuição do mesmo à comunidade política, uma estrutura concreta, que se constitui como um sistema de relações de poder entrelaçados entre si e hierarquicamente configurados com base no centro supremo de poder. Esta estrutura de poder da sociedade política é o Estado. O Estado se concretiza na criação de uma estrutura de relações de poder, por isto se realiza num corpo de funcionários; pois a realização concreta do poder exige órgãos e agentes, que tornam possível a existência e o funcionamento do Estado.

A concepção de representação

Devido à institucionalização, quem detém poder no Estado não é uma pessoa, mas uma entidade; logo, devido à sua natureza, os governantes no Estado não exercem o poder por si, mas em nome do Estado e submetidos ao soberano. Seu poder e função são exercidos por representação. A organização do Estado é, devido a sua própria natureza, representativa.

⁷⁴ Burdeau (2005), n. 12.

⁷⁵ Burdeau (2005), p. 13-14.

⁷⁶ Burdeau (2005), p. 7.

O Estado não morre. "Indiferente à sucessão dos governantes, ele assegura a permanência dos atos deles desde que regularmente realizados, possam ser-lhe imputados." De fato, "é a continuidade do Estado que garante a permanência das leis e igualmente ela que lhes confere a maior parte de sua autoridade".⁷⁷

Na institucionalização do poder que dá origem ao Estado moderno, há necessidade de se distinguir três aspectos: (1) o fundamento ou base do poder, ou seja, a entidade em que se constitui, ou instituição estatal; (2) o exercício do poder pelos governantes; e (3) seu controle pelo soberano: o rei no Estado absolutista, o povo no Estado democrático.

Deve-se destacar que os governantes têm um direito que recebem devido ao exercício de sua função, são representantes da instituição estatal e estão submetidos ao soberano (o rei ou o povo). O Estado, entendido deste modo, se apresenta como um instrumento político; constitui uma entidade instrumental; os governantes constituem as peças e motores desse instrumento.

A organização como representação é idéia essencial ao regime de Estado, independentemente da forma política que adote o governo. O Estado pressupõe sempre uma organização, independentemente da forma de governo, porque a institucionalização do poder atribui a este uma entidade, na qual os governantes são seus órgãos, seus agentes, o representam e atuam em seu nome.

Resumindo: o ato de institucionalização que cria o Estado tem dois aspectos: por um lado, despersonaliza o poder, estabelece uma distinção entre o poder e os indivíduos que o exercem; por outro lado, atribui o poder a uma entidade; determinar quem nomeia os governantes, em nome de quem estes atuam, a que condições estão submetidos e quem decide em última instância. Tudo isto exige uma coordenação representativa entre os governantes, o Estado, o soberano e os governados. Atuar em nome de outro e não de si mesmo é a essência da representação; afirmar que o direito do governante em sua função é um direito recebido indica que atua em nome de outro, a quem representa. Os governantes atuam a partir da vontade do Estado, não a partir de sua vontade.

3.11 A subordinação do Estado à lei

O Estado é uma criação cultural humana, que vive na estrutura funcional de seu quadro de funcionários, que possui um objetivo. Constitui uma entidade, não ter a institucionalização do poder político.

O homem consciente da necessidade de um poder, sem o qual não seria possível a convivência política, e também compreendendo que o poder deve estar em

função da liberdade, buscou, ao longo do processo histórico de criação do Estado, que a subordinação do homem a outro homem fosse substituída pela integração das relações de poder em uma entidade ou instrumento do poder a serviço da sociedade e não sobre ela. Esta entidade abstrata, instituição do poder político despersonalizado, é o Estado. Por isso o Estado é sempre Estado de uma sociedade concreta. No entanto, é importante não se confundir Estado e sociedade. A sociedade é o conjunto, a pluralidade de pessoas vivendo juntas, convivendo. O Estado é o instrumento que exerce o poder. E a sociedade tem presença nessa instituição, na atividade do Estado, através da representação política.

Para Poggi, "o ideal moral que fundamentalmente legítima o Estado moderno é a domesticação do poder através da despersonalização do seu exercício. Quando o poder é gerado e regulamentado através de leis gerais, a probabilidade de seu exercício arbitrário é minimizada". É também minimizado o elemento de submissão pessoal nas relações dos indivíduos, de modo geral, com aqueles que exercem as prerrogativas de governo (estes só exercerem autoridade como ocupantes de posições especificadas e legalmente controladas). "No fundo, em suas relações políticas, os indivíduos não obedecem uns aos outros, mas à lei."⁷⁸

Podemos afirmar que "em qualquer caso, dentro do sistema de governo, o direito é o modo clássico de expressão do Estado, a sua própria linguagem, o veículo essencial de sua atividade. Pode-se visualizar o Estado, em seu todo, como um conjunto legalmente constituído de órgãos para a criação, aplicação e cumprimento de leis".⁷⁹

O direito moderno, por sua vez, pode ser entendido, como "um corpo de leis promulgadas; é direito positivo, deliberado, feito e validado pelo próprio Estado no exercício de sua soberania, sobrepujado através de decisões públicas, documentadas e geralmente recentes".⁸⁰

O Estado é dotado de uma vontade, concretizada em leis, que determina a conduta social. A função legislativa é a manifestação da vontade do Estado. O Estado manifesta sua vontade pelas leis, e faz que seja cumprida através do exercício do poder executivo.

Essa vontade, que tem de se concretizar como vontade do Estado através das leis, tem que ser feita e criada pela sociedade. Nisto se constitui a essência da representação política, que fundamentalmente consiste numa substituição. É criado um órgão representativo eficaz que torne presente a sociedade no Estado, substituindo toda a sociedade (que em virtude de tamanho é incapaz de estar presente em seu conjunto) por uma minoria que a represente e, em nome dela, dote de vontade o Estado, dando-lhe suas leis. Em resumo, a representação política é a presença da sociedade no Estado.

⁷⁷ Burdeau (2005), p. 32.

⁷⁸ Poggi (1981), p. 111.

⁷⁹ Poggi (1981), p. 111.

⁸⁰ Poggi (1981), p. 111.

Logo, a vontade que se expressa como vontade do Estado (as leis) na realidade é a manifestação de toda a sociedade, e nesse sentido até mesmo o Estado deve se submeter a essa vontade geral. Isto significa que o Estado está sujeito a entre governantes e governados, como condição essencial à existência do Estado. Como afirma Burdeau, "o Estado é limitado pelo direito porque seu poder é juridicamente condicionado pela idéia de direito que o legitima. O Estado não se limita; nasce limitado".⁸¹

Para Hans Kelsen, um "Estado não submetido ao direito é impensável". Pois o Estado existe através de seus atos, que são aqueles colocados por indivíduos e atribuídos ao Estado como pessoa jurídica. "E tal atribuição apenas é possível com base em normas jurídicas que regulam especificamente estes atos." Logo, ao se afirmar que o Estado cria o Direito deve-se entender "apenas que indivíduos, cujos atos são atribuídos ao Estado com base no Direito, criam o Direito". Ou seja, "o Direito regula a sua própria criação. Não há, nem pode haver, lugar a um processo no qual um Estado que, na sua existência, seja anterior ao Direito, crie o Direito e, depois, se lhe submeta". Ocorre que "não é o Estado que se subordina ao Direito por ele criado, mas é o Direito que, regulando a conduta dos indivíduos e, especialmente, a sua conduta dirigida à criação do Direito, submete a si esses indivíduos".⁸²

O que, para Sartori, se exige com a liberdade política é proteção; que é obtida desde os tempos antigos até os dias atuais, com a obediência às leis e não aos senhores. Citando Cícero, que disse "somos servos da lei a fim de que possamos ser livres", afirma que "o problema da liberdade política tem sido sempre intercalado com a questão da legalidade, pois ela retorna ao problema de limitar o poder tornando-o, para isso, impessoal".⁸³

Em resumo, o Estatuto do poder deve ser compreendido como as regras estabelecidas para determinado corpo social. E, nesse sentido, o Estado, como instituições, deve estar estabelecido de acordo com um estatuto, cuja forma jurídica mais adequada é a Constituição, constituindo esta o instrumento operacional que torna realidade jurídica o estatuto do poder.

⁸¹ Burdeau (2005), p. 44.

⁸² Kelsen (1998), p. 346.

⁸³ Sartori (1965), p. 303.