

© 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, Reinaldo
Ciência Política / Reinaldo 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)
www.editora-atlas.com.br

DEDICÓIA

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 Realizado em junho de 2004, aos 86 anos, deixou uma parte de sua trajetória registrada em livro. [Dias, Eduardo. *Um ingrato e a revolução: memórias de um militante operário* (1934-1951). São Paulo: Boelhem, 1993]

Esse "Estado-gerenciar" da diversidade, tutelador de uma unidade formal, ora não satisfaz os nossos mais íntimos desejos de total liberdade, ainda se necessário por um bom período de tempo, para impedir que se caia na barbárie disputas étnicas, de visões de mundo exclusivistas ou outras, agora articuladas em subsistemas globais que poderiam eternizar o ódio e a não-convivência, encorajados que seriam pelos instrumentos tecnológicos colocados hoje a sua disposição.

Desse modo, o Estado-nação latino-americano vive um momento atípico, pois momento em que se abre a possibilidade de sua consolidação, num mundo tipolarizado, em que poderia articular com várias outras nações acordos que possibilitassem sua maior emancipação, ocorre ao mesmo tempo outro processo, qual, que questiona a sua própria existência e provoca um movimento que tenta o seu enfraquecimento. Junto com esse movimento, crescem os movimentos procuram sua identidade não se reconhecendo enquanto culturas identitárias com o Estado-nação, ou movimentos que até o momento compartilharam a identidade nacional, reconhecendo-se no Estado-nação, e que não mais deles necessitam para se expandirem.

Uns e outros, embora possam apresentar visões de mundo antagônicas, promovem o enfraquecimento do Estado.

As propostas que apontam o fim do Estado-nação devem atentar para os aspectos positivos e negativos desse fato. A possibilidade da constituição de uma unidade supranacional que substitua o Estado-nação atual deverá se formar considerando todas as funções exercidas no momento por esse ator – tanto as explícitas como as implícitas – que, se não é perfeito, tem cumprido a importante função de garantir a convivência democrática dos mais diversos grupos em seu território, e quando tal não aconteceu, foi devido à ocupação do governo por logias que negavam esse seu caráter pluricultural. Qualquer transição para a situação deve levar em conta este aspecto, caso contrário pode-se correr o risco de abrir espaço para a expansão de visões de mundo negadoras da própria existência da diversidade.

5

Soberania Estatal

Um dos temas principais de que se ocupou a ciência política e a teoria do Estado na primeira metade do século XX é a questão da soberania. Esta é entendida como o caráter supremo de um poder, no sentido de que dito poder não admite nenhum outro, nem acima nem concorrendo com ele.

Foi Jean Bodin (1530-1590) quem pela primeira vez destacou a importância da soberania na formação do Estado moderno, fixando e assinalando sua natureza, essência e fundamento, assim como suas características e atribuições. Com efeito, para Bodin a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma república cuja qualidade e atributo primordial é o poder de dar leis, anulá-las e interpretá-las sem limitação e nenhum obstáculo.

Com Rousseau (1712-1778) o termo *soberania* se democratiza através do conceito de vontade geral. E, não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, jamais deverá alienar-se, e o soberano, que não é mais que um ser coletivo, não pode ser representado senão por ele mesmo; o poder se transmite, mas nunca a vontade. Desse modo Rousseau afirma que a soberania reside no povo, e não em seus representantes.

Sob estes conceitos, é inegável que o termo *soberania* se circunscreve no âmbito dos estudos do exercício e distribuição do poder, sendo por isso necessário que no presente capítulo nos aprofundemos em verificar a sua essência, natureza, características e implicações na estrutura e organização do poder estatal.

A partir da delimitação obrigatória, se estabelecerão as características da soberania interna e da soberania externa, analisando como as mudanças que ocorreram

no nível internacional fazem que no presente o conceito de soberania externa tenha que ser discutido, e talvez substituído, por uma soberania compartilhada, pois em sentido estrito todos os países estão vinculados por relações de interdependência. Assim a condição estatal soberana, hoje em dia, procura se reforçar no âmbito interno, constituindo um conjunto de estratégias dirigidas à preservação do próprio Estado.

5.1 A ideia de soberania

O conceito de soberania foi forjado historicamente tendo como referência a independência do poder do Estado. O processo histórico da afirmação da soberania, que se iniciou e se desenvolveu no final da Idade Média, significou a afirmação da independência do poder real diante dos três poderes que o combatiam: o poder do Sacro Império Romano Germânico, o da Igreja e os poderes feudais.

A soberania exprime o mais alto poder do Estado, a qualidade do poder supremo (*suprema potestas*), e se apresenta com duas formas distintas: a interna e a externa. A soberania interna significa o *imperium* que o Estado exerce sobre o território e a população, "bem como a superioridade do poder político frente aos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma mediata e imediata". Por outro lado, "a soberania externa é manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados".¹

A soberania se apresenta como um processo histórico de luta de poderes no qual se afirma a unidade do reino, matriz do Estado moderno, seu caráter de independência e de autonomia, tanto diante dos poderes internos como dos externos. O conceito de soberania surge historicamente como a afirmação da independência do poder do rei diante dessas três esferas de poder. Em primeiro lugar, o poder da Igreja, que pretendia subordinar o poder temporal do rei ao poder papal. Em segundo lugar, o poder do Império, que pretendia tornar o rei dependente do imperador pelo vínculo de vassalagem. E em terceiro lugar, os poderes feudais, que no interior do reino buscavam se afirmar perante o poder real. A afirmação do poder real como esfera própria, autônoma e independente conduz historicamente ao conceito de soberania.

Neste sentido, afirma-se que o poder do rei é originário, ou seja, é um poder não delegado, que não foi recebido de outro; o que implica sua natureza de poder perpétuo e absoluto, com a especial função de ditar leis.

O conceito de soberania responde, pois, à necessidade de colocar em destaque que o Estado, como forma de sociedade política, é uma realidade que descanse em si mesma; dotado de poder originário, irresistível, independente, absoluto

e perpétuo. Como afirma Jellinek, "a soberania é, em sua origem histórica, uma concepção de índole política, que somente mais tarde se condensou em uma de índole jurídica".² Logo, deve-se "ter presente que a soberania é um conceito jurídico, e que assim tem sido considerado inclusive pela escola do direito natural. A independência do poder do Estado de toda outra atividade sempre se considerou como uma independência jurídica, mas não como uma independência real".³

Basicamente há três idéias implícitas no conceito de soberania: a supremacia jurídica, a autonomia do poder e a fonte originária desse poder.

Supremacia jurídica

A soberania jurídica destaca a primazia da ordem jurídica sobre toda outra ordem de direito nela envolvida. Destaca-se que toda ordenação jurídica integrada em uma ordem soberana está submetida a uma ordem jurídica fundamental. Por exemplo, o questionamento da soberania estatal na ordem internacional deve-se à afirmação de que supremacia corresponde à ordem jurídica internacional e não àquela criada, mantida e executada por cada um dos Estados; o que significaria um deslocamento da ideia de supremacia jurídica do Estado à ordem internacional, não colocando em xeque a ideia de soberania, mas transferindo-a à comunidade internacional. É claro que esta ideia está em discussão; o que ainda hoje predomina é a supremacia da ordem jurídica criada pelos Estados, embora, como veremos, esta venha sendo constantemente colocada em xeque.

Autonomia do poder

A soberania política destaca o monopólio por parte do Estado de todo poder e força que gera uma coação incondicional, dentro dos limites de sua competência, e com a qual se afirma a soberania política do Estado como poder irresistível; é uma autonomia do poder, na qual este não seja delegado, mas supremo em seu âmbito de atuação. É afirmação da independência do Estado perante outros poderes. Em relação ao exemplo anterior, pode-se aceitar a possibilidade de uma ordem jurídica de caráter internacional e, no entanto, pode-se afirmar a independência e autonomia da soberania política do Estado.

² Jellinek (2000), p. 401.

³ Jellinek (2000), p. 433.

¹ Bonavides (1972), p. 112.

Fonte originária do poder

Aqui se considera a soberania relacionada com a origem, fonte primária do poder. A afirmação da soberania do monarca implicava torná-lo o centro e origem do poder. Quando, ao se discutir o regime político, se questiona a quem corresponde a soberania, se ao monarca ou ao povo, o que se discute é a fonte ou origem do poder. A soberania popular significa que dentro de determinado ordenamento político nenhum órgão, função ou instância tem legitimidade se não é constituído ou derivado da vontade soberana do povo.

5.2 A evolução histórica do conceito de soberania

A origem da idéia de soberania pode ser encontrada no século XIII, no mesmo período em que se configuravam alguns elementos do Estado, mas foi na França no século XIV que se expressou com maior clareza na luta pela independência em relação ao Papado e o Império, e seu pleno desenvolvimento ocorreu na Idade Moderna quando as monarquias absolutistas consolidaram seu poder.

Do modo como surgiu, a teoria era adequada à realidade do Estado absolutista e ao seu pressuposto fundamental de autoridade do rei. "Essa premissa da autoridade real expressava-se no conceito de que o rei mandava, e o povo obedecia, e de que o rei não devia obediência a ninguém." É a doutrina característica dos Estados absolutistas surgidos nos séculos XVI e XVII. "Em sua origem, foi um protesto contra as tentativas de limitar os poderes desses Estados, um protesto contra as pretensões do Império e contra as pretensões políticas da Igreja Católica Romana." O mundo, a partir daí, "passou a ser considerado como dividido em Estados isolados independentes, sem lei nem autoridade sobre eles".⁴

Para Jellinek a Antiguidade não chegou a um conhecimento do conceito de soberania porque lhe faltava "a oposição do poder do Estado a outros poderes", que é o fator determinante para que tenha surgido.⁵ De fato, a formação do Estado moderno ocorreu após um longo processo em que teve que lutar e prevalecer sobre três poderes, dois externos – a igreja e o Sacro Império Romano Germânico – e outro interno, constituído pelos senhores feudais, as corporações e as cidades livres que viam o Estado como mais um feudo.

Somente com o aumento da submissão dos senhores feudais ao poder real é que este consolidou sua dominação adquirindo o poder supremo de justiça, assumindo o poder legislativo e de polícia, convertendo-se, assim, no final do século XIII, em soberano de todo o reino. Nesta etapa, cresceu em importância o trabalho dos legisladores na luta pela unidade do Estado, afirmando a soberania real, que de su-

perior – que é um grau comparativo – torna-se suprema – que é um grau absoluto. O Estado passava assim a ser dominante no interior e independente no exterior. No século XV, somente eram consideradas repúblicas as comunidades políticas que não reconheciam nenhum superior, rechaçando qualquer subordinação, quer seja ao Sacro Império, ao poder papal ou a outra comunidade política.

O poder estatal, portanto, se afirma ao monopolizar os poderes antes dispersos nos grupos e entidades infra-estatais, e ao afirmar-se diante das forças supra-estatais representadas pelo Sacro Império Romano e a Igreja. Esse processo, a partir do século XIV, destaca-se por um claro enriquecimento do conteúdo político estatal.

O primeiro grande fenômeno neste processo está na constituição das igrejas nacionais, que é anterior à Reforma Protestante, mas se acentua com esta. A aspiração de independência diante de Roma, como centro mundial, era um processo avançado na Inglaterra, França e Espanha antes da ocorrência da Reforma, que o precipitou e concretizou historicamente.

Este é um processo que pode caracterizar-se como a afirmação do poder em relação a entidades supranacionais, e como um processo de monopolização dos poderes interiores. Nos séculos XVII e XVIII, o Estado se envolve também no campo da economia, constitui as alfândegas, estabelece indústrias e até trava guerras econômicas. A economia nesses séculos passa a ser uma economia organizada a partir do Estado e pelo Estado; essa intervenção leva ao mercantilismo.

Em termos gerais, pode-se dizer que, neste processo de afirmação do Estado, este realiza um processo de expropriação política, de nacionalização do poder, que leva a monopolização e concentração de toda força e poder da sociedade nas mãos desta entidade personalizada, naquele momento, no monarca absoluto. Num momento posterior, o poder se transfere à nação, e cria um instrumento independente, supremo e unificado, que é o Estado como sujeito despersonalizado do poder. O processo de criação do fisco, do exército, do corpo de funcionários expressa com clareza a concentração de poder que é atribuído não a uma pessoa, mas a uma entidade que se destaca da sociedade e se constitui em Estado.

Neste processo, ocorre a institucionalização do Estado; ou seja, o poder encarnado na pessoa do rei é transferido ao corpo político. No final do século XVI e início do XVII, a concepção da soberania se afirma no pensamento político, como a idéia de um poder supremo e único no interior de cada Estado e independente em relação a outros na comunidade de nações.

5.3 A teoria da soberania

A elaboração do conceito se deveu aos esforços de diferentes pensadores, mas a sistematização e clareza de seu conteúdo foi obra de dois grandes intelectos: quanto ao aspecto interno da soberania, ou seja, a relação do Estado com

⁴ Lindsay (1964), p. 124.

⁵ Jellinek (2000), p. 405.

seus súditos, constituiu o conteúdo das preocupações de Jean Bodin; e quanto ao aspecto externo da soberania, a relação de um Estado com os demais foi a motivação principal de Hugo Grocio.⁶

A teoria moderna da soberania aparece com a formação do Estado nacional e a centralização política da monarquia, que estende seu poder supremo sobre a nobreza e o clero, livrando-se da dependência do Papado e criando e afirmando a lei. Neste processo, há união e integração no interior dos reinos e se reduz e se unifica, dentro de um sistema político, a heterogeneidade confusa de direitos e isenções feudais eclesásticas. Este foi um processo promovido pelas monarquias absolutistas e nacionais.

O Estado francês do século XVI é um exemplo importante desse processo, em que o monarca consolida o Estado e fortalece sua autoridade; é neste contexto que um escritor francês, Jean Bodin, coloca na soberania o caráter essencial do Estado e encarna este poder na pessoa do rei.

Dificuldades semelhantes surgem quando se procura definir a teoria da independência externa e a igualdade jurídica dos Estados nas relações internacionais. O Papado e o Sacro Império Romano Germânico aspiram à dominação universal e não reconhecem nenhum outro sistema, nem personalidade política. A concepção da unidade do mundo ainda se faz presente e prejudica o desenvolvimento dos Estados independentes e soberanos. Para que se admita a existência de relações internacionais entre um grupo de Estados e para chegar à formação de um corpo de direito internacional, é necessário que se reconheça a realidade de Estados centralizados, livres e independentes de toda sujeição externa. As guerras internacionais e as rivalidades comerciais e coloniais do século XVI aceleram este processo. O reconhecimento do caráter secular do Estado, ou pelo menos das diferentes religiões nos Estados europeus, provoca o desaparecimento da unidade política universal pretendida.

Ao terminar o século XVI, o desenvolvimento político da Europa alcança uma etapa em que se torna necessária uma nova construção doutrinária para definir a unidade interna e a igualdade jurídica no exterior dos Estados. A Holanda constituiu um pequeno Estado, essencialmente interessado na liberdade de comércio e na paz, preocupado em defender sua independência em relação aos vizinhos poderosos e de limitar, juridicamente, os problemas causados pela guerra. Nesse país é que Hugo Grocio apresenta um sistema relacionado com a soberania externa dos Estados e ao direito internacional.

A partir da obra de Grocio, as idéias de que cada Estado tem que desfrutar de liberdade plena em seu âmbito peculiar e próprio; de que cada Estado pode entrar em relações com outros, sujeitos a regulamentação jurídica; e o princípio de que nenhum Estado possa ser tão forte que constitua séria ameaça para a independência dos demais constituíram então a base da política européia.

5.4 A soberania, o poder político e o Estado

A concepção moderna de soberania, proposta por Bodin, é de natureza pessoal e subjetiva. Segundo ele, “República é um governo de várias famílias e do que lhes é comum, com poder soberano”.⁷ O soberano é quem decide qual é a idéia de direito válida na coletividade. E este pode ser um indivíduo, “pode ser também uma classe da nação” ou pode ser a nação inteira.⁸

Assim, este poder subjetivo na república se assenta sobre o príncipe, numa aristocracia ou no povo e tem caráter ilimitado, pois está “acima das leis”, sendo que se submete somente à lei divina e natural, bem como “às leis que concernem ao estado e à fundação do reino” e aos “contratos feitos por ele, tanto com seus súditos como com os estrangeiros”.⁹

No entanto, Bodin tem nítida preferência pelo tipo de república governada por um príncipe, como afirma explicitamente: “em se tratando de mandar, um somente o fará melhor”.¹⁰

Bodin destaca o conteúdo da soberania ao assinalar seus atributos:¹¹

1. dar leis a todos em geral e a cada um em particular;
2. declarar a guerra ou negociar a paz;
3. instituir as magistraturas;
4. o direito de constituir-se em última instância;
5. conceder graça aos condenados acima das sentenças e contra o rigor das leis;
6. o direito de mandar cunhar moedas;
7. dispor sobre as medidas e os pesos;
8. o direito de onerar com impostos e contribuições ou de eximi-los.

Outras das características do Estado que deve ser destacada é a sua auto-limitação pelo direito, pois é essencial que integre uma ordem jurídica, tanto no plano interno, no qual assegura o império da lei, quanto no externo, onde sua vontade soberana se expressa com base no direito internacional público.

Num resumo, e simplificação, da evolução histórica do conceito de soberania, podemos concluir que parte de uma concepção subjetiva, personalizada no príncipe como soberano absoluto, e mais tarde na nação e no povo, e se instala depois na personalidade do Estado, para finalmente adquirir caráter impessoal e objetivo, que é expressado pelo direito ao afirmar-se a soberania da Constituição.

⁷ Bodin (1986), p. 11.

⁸ Burdeau (2005), p. 46.

⁹ Bodin (1986), p. 11.

¹⁰ Bodin (1986), p. 4.

¹¹ Bodin (1986), p. 65 e seguintes.

Nesse sentido, a soberania representa, nesse processo, a supremacia necessária para que o Estado possa concretizar sua finalidade de obter o bem comum.

Jean Bodin

A formulação da doutrina da soberania deveu-se, essencialmente, a Jean Bodin (1530-1596). Sua obra mais marcante do ponto de vista da teoria política é *Os seis livros da república*, escrito em 1576. Buscava, assim como outros intelectuais de sua época, a restauração da paz e a ordem, e para tanto julgava que a prosperidade da França dependia do desaparecimento das disputas religiosas, das lutas políticas e do estabelecimento de uma monarquia forte e poderosa. De acordo com estes objetivos, defendeu a tolerância religiosa e a supremacia do rei na estrutura jurídica à soberania territorial e nacional que tinha seu auge na França.¹²

Bodin sustentou que o poder soberano era condição necessária para a existência do Estado e que é precisamente a qualidade soberana do poder que diferencia o Estado de outros grupos sociais. O conceito de soberania foi formulado por Bodin na segunda metade do século XVI e se revelou como o meio mais adequado para justificar a submissão dos súditos ao monarca e a integração dos diferentes centros de poder feudal em um só.

Em meio às guerras civis e religiosas que ocorriam na França no século XVI, Bodin observa que só o monarca pode garantir a paz e a ordem. Sua teoria visa à consolidação da autoridade da monarquia e a torná-la centro da unidade estatal, acima das unidades intermediárias e das divisões religiosas e partidárias da época. Para ele, é necessário dotar a monarquia de um poder excludente de qualquer vontade, ao qual denomina soberania. Bodin, na sua obra *Os seis livros da república*, define a soberania como "o poder absoluto e perpétuo de uma República", ou seja o poder soberano é um poder não delegado e inalienável. É um poder que não está submetido a limitações temporais, nem às leis, porque o soberano é a fonte do direito.

Pelo seu rigor metodológico, Bodin pode ser considerado um cientista no campo da política que baseia suas conclusões no estudo e na observação. Em seus estudos aplicou o método histórico e comparativo ao campo da jurisprudência. Julga que as teorias políticas têm que obter informações da análise histórica: as instituições políticas devem ser estudadas através de seu desenvolvimento e é necessária a comparação entre dos sistemas políticos e legais de diferentes tipos e períodos.

Bodin se interessa, também, pelos princípios gerais da filosofia política e pelos trabalhos executados pelos políticos na prática. Diferencia direito e moral,

sem contudo separar completamente esses dois conceitos. Para ele, a justiça e o direito, de acordo com as normas éticas, são postulados essenciais da ciência política. Admite a existência de uma lei natural que condiciona todas as relações humanas e é identificada com as normas éticas. Mesmo os soberanos estão sujeitos a esses princípios e a atividade dos governos tem que dirigir-se à obtenção de um fim moral. A prosperidade do Estado tem que ser alcançada, assim como a felicidade dos indivíduos, de acordo com os fins éticos e racionais.

De acordo com Bodin, sendo a família o elemento primário do Estado, a comunidade política de cidadãos se forma com os chefes de família. E quanto ao exercício da cidadania, considera que há diferentes tipos de cidadãos, com diversos privilégios e direitos, embora num ponto sejam todos iguais: na subordinação comum ao poder político que rege a vida do Estado. Um cidadão nesse sentido poderia ser definido como "um indivíduo livre que está submetido a um poder soberano". Nesse sentido, a característica da cidadania está centrada na subordinação ao Estado; o reconhecimento de uma autoridade suprema e comum é o fator essencial da organização política.

Assim, Bodin chega à concepção central de sua teoria, a doutrina da soberania, a qual define como um poder supremo que reina sobre súditos e cidadãos. A formação da lei é a função principal da soberania. Como o soberano cria o direito, não pode estar submetido a nenhum vínculo legal. O conceito de soberania envolve um poder supremo, perpétuo, legal e onipotente. No entanto, posteriormente, admite algumas limitações a este poder, originadas da lei divina e do direito natural, e dos deveres morais que nascem da obediência aos tratados com outros soberanos e dos contratos com seus próprios súditos.

Bodin tende a inclinar-se pela monarquia absolutista, em que a autoridade do soberano provinha de Deus. Ele diferencia entre Estado e governo, entendendo que a característica do Estado reside na posse da soberania e a forma de governo depende do sistema adotado pelo soberano para exercer sua função. Assim, os Estados podem ser monárquicos, aristocráticos ou democráticos, conforme o poder seja exercido por uma pessoa, uma minoria ou uma maioria de cidadãos.

As teorias de Bodin exerceram bastante influência no pensamento de sua época na França e na Inglaterra, fortalecendo a posição daqueles que defendiam o monarca francês dos ataques do papa, e ele manifestou a opinião de que a soberania na Inglaterra era uma qualidade do rei; sua concepção de soberania é a que, em sua essência, predomina até os nossos dias.

5.5 A soberania nacional no plano externo

A grande contribuição de Hugo Grocio (1583-1645) à doutrina da soberania se deu no plano das relações entre os Estados, influenciando as posições assumidas no congresso internacional que promoveu a Paz de Westfália em 1648 e que

¹² Ver Gentell (1937), p. 301-308.