

CAPÍTULO 1

O PODER POLÍTICO E O ESTADO MODERNO

1.1. *O poder em geral e o poder político*

A presente obra é dedicada à **Teoria do Estado**, disciplina surgida na Europa no início do século XX e difundida por todo o mundo, de crucial importância para os cursos jurídicos, uma vez que proporciona a compreensão do Estado moderno e contemporâneo servindo, assim, de fundamento para a compreensão de todo o Direito Público e, particularmente, do Direito Constitucional.

A Teoria do Estado, tal como compreendida aqui, é um ramo da ciência, marcada por forte interdisciplinaridade, uma vez que o conjunto de explicações sobre o fenômeno estatal que a mesma proporciona decorre de saberes oriundos de vários campos do conhecimento, tais como a Ciência Política, a Sociologia Política, o Direito Comparado, a História do Direito, a Filosofia Política e a Antropologia Política, entre outras.¹

¹ BLUNTSCHLI assim se manifesta sobre a Teoria Geral do Estado: “Nós assim denominamos, no sentido próprio da palavra, a ciência que tem o Estado por objeto,

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Considerando a vastidão de estudos sobre os fenômenos políticos existentes em todas estas áreas, e sendo esta obra destinada à Teoria do Estado, adotará uma metodologia típica dessa disciplina, traçando grandes panoramas ou quadros-conceituais por meio de conceitos e de modelos (ou tipos-ideais) que pretendem descrever² o Estado e os fenômenos políticos mais importantes a ele relacionados.

Não será possível, dentro dos limites da presente obra e considerada a sua proposta, pretender exaurir os conceitos de disciplinas afins, embora importantíssimas, tais como a Sociologia Política ou a Ciência Política. Tais conceitos serão explorados na medida do necessário e na medida do possível para auxiliar a compreensão dos conceitos, modelos e teorias aqui abordados.

aquela que busca conhecer e compreender o Estado em seu ser, suas manifestações e seu desenvolvimento. (1877, p. 1). E, mais adiante, distingue: “A ciência particular do Estado restringe suas pesquisas e sua exposição a uma nação e a um Estado determinado (...). A ciência geral funda-se, ao contrário, sob a concepção universal do Estado.” (BLUNTSCHLI, 1871, p. 8).

² Uma disciplina científica possui um objeto delimitado e métodos próprios, e acaba por constituir uma explicação racional e sistemática do objeto. O objeto da Teoria do Estado é o tipo de sociedade politicamente organizada específico da modernidade e da contemporaneidade denominado Estado, como é evidente. O Estado é objeto de estudos e investigações, que originam hipóteses, que, testadas, originam teses, que combinadas, estruturam teorias. Uma teoria é uma tentativa de explicação científica de um fenômeno. A Teoria do Estado, às vezes chamada Teoria Geral do Estado, consiste em um conjunto de teorias que visam explicar cientificamente os aspectos centrais destas sociedades politicamente organizadas. Tais teorias são estruturadas em torno de conceitos ou definições e de modelos ou “tipos-ideais”. A Teoria do Estado tenta organizar o conhecimento sobre o Estado recorrendo a classificações e categorizações, por gênero e espécie. Busca conceituar ou definir os elementos principais dos Estados, tais como povo, território, soberania e governo, entre outros. Para compreender o Estado, recorre a modelos ou “tipos-ideais”, que são abstrações que frisam apenas os aspectos essenciais dos aspectos analisados. O método da Teoria do Estado é bastante distinto daquele adotado por outras disciplinas que estudam os fenômenos políticos, tais como a Sociologia ou a Ciência Política.

Sgarbossa & Iensue

Assim, é imperativo iniciar com a exposição, ainda que em breves linhas, de algumas noções elementares sobre o poder político, objeto por excelência do campo de estudos. Inicialmente deve-se estabelecer um consenso semântico, ou seja, um consenso sobre o significado da expressão poder, como aqui será empregada.

Em primeiro lugar deve-se observar poder é um conceito relacional. O poder, no sentido que aqui nos interessa, sempre surgirá em relações entre pessoas, seja em relações entre uma pessoa e outra, seja em relações entre uma pessoa e um grupo de pessoas, ou entre dois grupos de pessoas. Como ensina Mario STOPPINO, poder não é uma coisa ou algo que se possui, mas consiste em uma relação entre pessoas.³ Esta explicação preliminar evidencia outra característica do poder.⁴

Poder, para os fins do presente estudo, além de relacional e social, é humano. Outros grupamentos de animais formam sociedades (as sociedades não-humanas), mas estas sociedades não nos interessam aqui.

³ Com base nisso, o autor critica visões como as de Thomas HOBBS, segundo a qual o poder consistiria na posse de instrumentos aptos à consecução dos fins almejados pelo agente. Como observa STOPPINO, de nada vale a posse de recursos para exercer o poder (dinheiro, por exemplo) se a obediência não se verifica. Segundo este autor “o poder não reside numa coisa (...), mas no fato de que existe um outro e de que este é lavado por mim a comportar-se de acordo com os meus desejos.” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 934).

⁴ Como se verá adiante, existe uma relação visceral entre poder político e Estado. Lincoln ALLISON ensina que o conceito moderno de poder remonta ao ano de 1748, ano da publicação do texto de David HUME intitulado “O contrato original”. Em tal texto, HUME sustenta que a maioria dos governos teria surgido a partir de usurpação ou conquistas, ou ainda de ambos, e não do consentimento ou sujeição voluntária das pessoas. Como ensina aquele autor, “descrevendo os processos de mudança política – migração, colonização e vitória militar – Hume questiona, retoricamente, ‘se há algo que se possa descobrir em todos estes eventos que não se resuma em força ou violência.’” (McLEAN; McMILLAN, 2003, p. 431).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

As relações de poder que aqui serão estudadas são aquelas existentes em sociedades humanas.⁵

Dito isso, o **poder** pode ser definido como a capacidade que alguém ou algum grupo possui de fazer com que outrem se comporte da maneira que deseja.⁶ Isto é, se o indivíduo ou grupo A possui a capacidade de fazer com que o indivíduo ou grupo B haja de determinada maneira, apesar da vontade de B ser diversa, diz-se tratar-se de uma relação de poder (seja qual for seu fundamento e os meios utilizados).⁷

Um traço importante do poder é seu caráter intencional. Ou seja, para que a relação social em que A modifica o comportamento de B seja corretamente compreendida como uma relação de poder é necessário que A possua a intenção de modificar o comportamento de B daquela maneira.⁸

No esquema que utilizamos, por A referimo-nos a um indivíduo ou grupo que, em uma relação social, exerce poder sobre B, que representa um indivíduo ou grupo que é sujeito do poder. A ação de A, como visto, deve ser intencional. A ação de B, em geral, deve ser voluntária, o que não

⁵ Como ensina Mario STOPPINO, em um sentido especificamente social poder significa capacidade de determinar o comportamento do homem, ou poder do homem sobre o homem. Este conceito é por vezes denominado “poder social”. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 933).

⁶ Observe-se que o poder sobre si mesmo não é relevante, em princípio, para as disciplinas que estudam os fenômenos políticos, mas apenas o poder exercido sobre outrem. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008).

⁷ Muitos autores afirmam que poder consiste na capacidade de A impor sua vontade a B, a despeito da vontade de B ser diversa, completando o conceito com a afirmação de que A conseguiria superar eventual resistência de B. Além disso, tais relações fazem parte de uma estrutura social que tende a revelar-se persistente. Nesse sentido os ensinamentos do professor Lincoln ALLISON no *Oxford Concise Dictionary of Politics*, verbete “*power*”, p. 431.

⁸ (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 935).

Sgarbossa & Iensue

significa que seja livre. Assim, sendo o poder coercitivo, muitas vezes a obediência de B, embora voluntária, existe apenas por temor às sanções ou represálias que podem ser impostas por A. O comportamento do sujeito que sofre a incidência do poder é, portanto, minimamente voluntário⁹, salvo casos extremos em que qualquer vontade é excluída pelo uso da força ou violência física.

Por outro lado, a consciência é um requisito necessário da ação de A (o sujeito ativo na relação de poder), mas não é um requisito necessário à ação de B (o sujeito passivo) em uma relação social de poder.¹⁰

Outro aspecto relevante do fenômeno social denominado poder consiste no fato de ser, em geral, assimétrico e unidirecional. Significa que A e B encontram-se em posições distintas na relação de poder, e que se a vontade de A é a causa da conduta de B, a recíproca não é verdadeira. A exerce o poder, B sofre a incidência do poder (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008).

Por outro lado, também é verdadeiro, como reconhece STOPPINO, que existem relações de poder caracterizadas por maior ou menor reciprocidade. Seu exemplo são as negociações de aliança entre dois partidos políticos. Em maior ou menor medida, ambos são obrigados

⁹ (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 935). Assim, como observa o autor, há que se distinguir as situações em que há uso de violência física, em que a modificação do comportamento de B dá-se pela diretamente pelo uso da força por A, da situação de coerção, na qual a obediência, embora não seja livre, é voluntária.

¹⁰ Idem. Como ensina STOPPINO, “para se ter poder não é necessário que B tenha intencionalmente o comportamento pretendido por A. A pode provocar um determinado comportamento de B sem manifestá-lo explicitamente; pode até esconder de B que ele deseja esse comportamento e sem que B se dê conta de que se está comportando segundo a vontade de A.” Um exemplo claro desse tipo de relação de poder está no conceito de manipulação através de propaganda subliminar.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

a fazer concessões para que a aliança seja possível e, nesse sentido, o poder é recíproco.

O poder, como se vê, é um fenômeno social complexo, e por isso ostenta diversas facetas.¹¹ Diversos mecanismos podem ser utilizados por alguém para exercer poder sobre outrem. Os autores mencionam a importância de que A possua os recursos necessários ao exercício do poder sobre B. Nesse sentido, o pensamento de Mario STOPPINO, que ensina que “os recursos desse tipo são numerosos: riqueza, força, informação, conhecimento, prestígio, legitimidade, popularidade, amizade, assim como ligações íntimas com pessoas que têm altas posições de poder.” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 937).

Assim surgem vários conceitos de poder complementares à noção genérica inicial, tais como as noções de poder ideológico (exercido com base em ideias), econômico (exercido com base em recursos escassos), jurídico (exercido com base no direito) e político (exercido com base na ameaça do recurso à força física), entre outros. Esta última categoria será mais relevante para nossos fins ao longo desta obra, embora não esteja dissociada das demais,

Nesse contexto, é essencial compreender os instrumentos ou meios necessários para a existência de uma relação de poder. O poder econômico, por exemplo, é exercido com base na detenção de recursos escassos. Se algum recurso é escasso (água, por exemplo), a detenção de

¹¹ Existem diversos conceitos sobre poder, como a noção de esferas de poder (que podem ser mais amplas ou mais restritas) e as noções de poder potencial (aquele possível de ser exercido, poder em potência) e poder atual (aquele que é efetivamente exercido, o poder em ato). (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 934).

Sgarbossa & Iensue

tal recurso por alguém evidentemente possibilita que esta pessoa exerça poder sobre as demais.¹²

A utilização de ideias bem elaboradas e articuladas entre si, através de persuasão e de convencimento, por sua vez, pode dar lugar a relações de poder, através do que por vezes se denomina **poder ideológico**. Como a própria expressão evidencia, trata-se do poder baseado em um sistema de ideias.¹³

A crença na validade de normas jurídicas e na possível ou provável aplicação de sanções punitivas por seu descumprimento, por outro lado, faz com que seja possível falar em **poder jurídico**. Em última análise, é poder exercido com base no direito ou na ideia de direito.

Em síntese, como pode perceber o leitor, conforme varia o instrumento utilizado para alterar o comportamento alheio, diferentes são as manifestações de poder que surgem. Nesse contexto, convém investigar o que vem a ser o poder político.

A palavra política vem do grego *polis*, expressão que designava as cidades-Estado da Antiguidade clássica grega. Ao lado de outros campos, como a Ética, a política designava um saber prático, que dizia respeito à vida na cidade.

¹² É Mario STOPPINO quem chama a atenção para a possível relação entre poder sobre coisas e poder sobre homens. Ele evidencia que o poder sobre as coisas pode ser “relevante no estudo do poder social, na medida em que pode se converter num recurso para exercer o poder sobre o homem.” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 934). Mas poder político será sempre sobre pessoas, e não sobre coisas. O “poder” (de fato) sobre coisas (domínio, posse, monopólio) é relevante enquanto meio apto a propiciar o exercício do poder político, mas não se confunde com este.

¹³ Aqui a expressão ideologia não está sendo utilizada no sentido marxiano ou marxista.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

A Política pode ser concebida, contemporaneamente, como uma atividade. Geralmente designa-se com a expressão política a atividade em torno do poder. Embora esteja relacionada com o saber, trata-se de uma atividade dotada de uma finalidade eminentemente prática, e não científica. Atualmente costuma-se compreender que quem faz política busca conquistar e manter o poder em uma sociedade (donde se compreende facilmente que poder e política estão umbilicalmente ligados).

Para alguns, considerando que não tem caráter apenas prático, mas que exige ainda certo grau de “talento”, a política seria mesmo uma arte, a arte de atingir e manter o poder. Mas até aqui os conceitos são circulares, porque, na busca de se definir poder político, retorna-se ao conceito de poder (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008).¹⁴

Resta indagar: que tipo de poder se busca com a atividade política propriamente dita? Qual a especificidade do poder político, qual o traço característico que o distingue dos demais?

Segundo a maioria dos autores, atualmente o poder político consistiria no poder exercido com o auxílio dos mecanismos de que dispõe o Estado – e apenas ele. A atividade política, portanto, seria aquela atividade estruturada em torno da obtenção e manutenção do controle sobre o Estado.

O Estado, como se verá, é um tipo de sociedade política, uma instituição que surge na modernidade, e que tem características próprias. Nas sociedades contemporâneas, entende-se que o Estado é a única

¹⁴ Ensina STOPPINO que não basta que A disponha de recursos para exercer poder sobre B, mas que também necessidade de habilidade em converter os recursos de que dispõe em poder.

Sgarbossa & Iensue

organização social que possui a faculdade de exercer, legitimamente, a violência física de maneira legítima. Esta é uma de suas características mais essenciais.

Portanto, em última análise, o elemento típico do **poder político**, que o distingue de todos os outros, é a possibilidade latente sempre presente do uso da violência física legítima, e define-se como política a atividade que corresponde a uma disputa sobre a detenção do Estado e, conseqüentemente, dos meios e do exercício da violência física legítima (seja esta disputa feita por meio de eleições, de golpes de Estado ou revoluções).

Isso precisa ser bem compreendido. Quando se diz que a violência física legítima é o meio específico do Estado, não significa que este meio seja único¹⁵, que não haja outros meios do Estado exercer seu poder (ao contrário, o Estado exerce também poder ideológico e econômico, por exemplo). Também não significa que seja o meio normal, rotineiro do exercício do poder político, como adverte Norberto BOBBIO (até porque é sabido que é normalmente muito mais eficaz governar com base em consenso, ainda que mínimo, do que com base na força).

Significa apenas que nas sociedades contemporâneas a instituição denominada Estado tende a ser a única capaz de exercer, legitimamente, a violência física. Significa que todas as outras organizações sociais – empresas, associações, igrejas, entre outras – embora possam exercer

¹⁵ Assim obviamente o Estado utiliza poder ideológico, econômico, jurídico e outros, rotineiramente, para atingir seus fins. A utilização da violência física é a *ultima ratio*, e apenas ao Estado se confere legitimamente na atualidade. Daí ser seu elemento característico e, por consequência, o elemento caracterizador do poder político.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

algum tipo de poder, não podem exercer legitimamente esta forma específica de poder, a violência física. Esta, apenas o Estado pode exercer.¹⁶

O poder político é exercido por meio do Estado que, como veremos, detém o monopólio da violência física legítima ou legitimada (autoridade). A atividade política, contemporaneamente, é compreendida, portanto, como a atividade que busca permitir o controle do Estado e, conseqüentemente, o controle sobre a violência física legítima.

Não se está afirmando aqui, frise-se, que quem quer que exerça atividade política queira ter o controle sobre o Estado exclusivamente ou principalmente em razão da violência física legítima. Os fins podem ser – e comumente são – outros, bem diversos.

O que se está afirmando, conceitualmente, é apenas que a especificidade do poder político consiste na ameaça do uso da violência física legítima e que, portanto, a atividade política pode conceitualmente ser definida como atividade em torno da detenção dos meios do exercício da violência física legítima, ou do Estado.¹⁷

¹⁶ Outras associações distintas do Estado podem exercer poder, mas normalmente, em virtude de proibição estatal, sem o recurso à coação, entendida como ameaça do uso da força, ainda que como último recurso. Um exemplo esclarecedor de poder não político, neste sentido, é o **poder hierocrático**, exercido pelas igrejas e organizações religiosas. A ameaça de tais organizações é a privação de bens espirituais, como a salvação, e é com base nessa ameaça que exercem poder e conseguem alterar o comportamento alheio (WEBER, 2004). Fica evidente, assim, a diversidade entre este tipo de manifestação de poder e o poder político em sentido próprio;

¹⁷ O estudo do Estado é correlato à noção de **poder estabilizado** que, como ensina STOPPINO, consiste em uma situação na qual um elevado grau de probabilidade de que B se comporte continuamente de acordo com os desígnios de A combina-se com um elevado grau de probabilidade de que A aja continuamente no sentido de exercer poder sobre B. No entanto, embora o Estado surja em contextos de poder estabilizado, as duas

Sgarbossa & Iensue

Em síntese, como visto, o fenômeno do poder encontra-se presente em relações sociais e consiste na possibilidade de um indivíduo ou grupo de indivíduos impor sua vontade a outro indivíduo ou grupo, valendo-se de diversos instrumentos.

O **poder político** possui sua caracterização na possibilidade, ao menos como último recurso, da utilização da violência física, para a obtenção da obediência e o Estado, na atualidade, é a única instituição ou organização social que pode, legitimamente, valer-se da violência física de maneira considerada legítima.

Diante disso, insta investigar as relações o que torna violência física legítima, distinguindo-a da ilegítima, em que consiste o fenômeno da legitimação e quais seus fundamentos.

1.2. Força, legitimação e autoridade

Força é comumente sinônimo de violência física¹⁸ em textos de teoria política. Significa a sujeição física de alguém por outrem e consiste

noções não se confundem, pois, como ensina o autor, “o poder estabilizado se traduz muitas vezes numa relação de comando e obediência”, podendo ou não ser “acompanhado de um aparato administrativo com a finalidade de executar as ordens dos detentores do poder.” STOPPINO observa que o poder estabilizado pode fundar-se tanto em características pessoais quanto nas funções exercidas pelo detentor do poder, aduzindo: “Quando a relação de poder estabilizado se articula numa pluralidade de funções claramente definidas e estavelmente coordenadas entre si, fala-se normalmente de **poder institucionalizado**. Um Governo, um partido político, uma administração pública, um exército, como norma, agem na sociedade contemporânea com base numa institucionalização do poder mais ou menos complexa.” (negrito ausente do original) (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2008, p. 937).

¹⁸ Os autores distinguem conceitos como força, persuasão e coerção. Como ensina Lincoln ALLISON, em geral força significa violência física, a capacidade de controlar

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

na manifestação mais rústica e crua de poder. Como já mencionado, e como será explorado de maneira mais aprofundada adiante, a única organização social que pode exercer legitimamente o uso da força nas sociedades contemporâneas costuma ser o Estado. Mas, neste passo, convém perguntar o que distinguiria um ato de violência pura e simples, ou força, de um ato de violência legítima, ou autoridade.

Segundo a sociologia política de Max WEBER, é a legitimidade que distingue um ato de pura força de um ato de autoridade, legitimidade esta que se obtém por meio de um processo denominado legitimação (WEBER, 2004). A força é violência pura e simples, a **autoridade**, por sua vez, consiste em violência legítima ou legitimada.

A legitimação é um processo de cunho psicológico e cultural que se revela capaz de converter a violência em autoridade. Assim, um ato de violência – como o aprisionamento de alguém ou, no limite, a retirada da vida de alguém – pode ser visto tanto como ato de pura força (violência ilegítima) quanto como um ato de autoridade (violência legitimada).

Se a privação da liberdade ou da vida for executada por uma organização criminosa, por exemplo, tal ato é visto como ato de pura força ou violência ilegítima, tanto que é tipificada como crime pelos sistemas jurídicos atuais (no caso do exemplo, cárcere privado ou homicídio, por exemplo).

outrem fisicamente; persuasão envolve convencimento com base em argumentos; a coerção, no sentido utilizado na Ciência Política, em geral significa convencimento com base em ameaças. (McLEAN; McMILLAN, 2003, p. 433). Todos são úteis ao exercício do poder, e o poder exercido com base na força ou na ameaça de seu uso, como visto, é o poder político.

Sgarbossa & Iensue

Por outro lado, se a privação da liberdade ou da vida for executada por agentes públicos, no cumprimento de uma ordem ou decisão judicial validamente proferida de acordo com a lei, passam a ser concebidos não como atos de pura força ou violência, mas como atos de autoridade (ou violência legítima ou legitimada), podendo traduzir-se, juridicamente, na execução de uma pena privativa de liberdade ou de uma pena de morte, no exemplo mencionado.

Perceba-se que o ato material é o mesmo (privação da liberdade ou da vida de alguém), mas que, geralmente, a percepção social do mesmo, por fatores psicológicos e culturais, é distinta, tendendo as pessoas a conceberem como legítimas e autorizadas as últimas condutas, e como ilegítimas e não-autorizadas as primeiras.

É desse fenômeno que decorre a distinção entre força e autoridade, entendida a última como violência legítima ou legitimada, isto é, como força que passou pelo processo de legitimação.

A legitimidade decorre, portanto, de um fenômeno denominado legitimação. **Legitimação** pode ser definida, sinteticamente, como a conversão da violência ou da força em autoridade, e pode ter vários fundamentos, tais como a tradição e o direito (WEBER, 2004).

Em algumas sociedades, por exemplo, alguns atos de violência física são vistos como legítimos com base na tradição. Na maioria das sociedades contemporâneas, no entanto, o fundamento da legitimidade é a lei ou o direito.

Isso significa que a violência exercida com base no direito (e nos limites autorizados por este) é vista como legítima – ou seja, é

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

transformada em autoridade – ao passo que a violência exercida sem base no direito ou contra este é vista como violência ilegítima e, normalmente, tratada como ilícito.

Atualmente define-se o Estado, de um ponto de vista sociológico, como o monopólio da violência física legítima (WEBER, 2004), pois, como se verá melhor adiante e como já afirmado, é apenas o Estado a organização social autorizada ao uso da violência pelo direito.

Deve-se registrar, no entanto, que embora a força ou violência física, bem como a autoridade – violência física legítima –, sejam elementos essenciais para a compreensão dos fenômenos políticos e do Estado, há que se reconhecer a complexidade do fenômeno político e a complementaridade dos diferentes tipos de poder.

Normalmente o poder ideológico, por exemplo, é utilizado pelo Estado, em vez da violência física. Muitas vezes o poder econômico e ideológico é utilizado como meio de conquista do poder político, por grupos, candidatos e partidos.

Assim, um papel muito relevante no estudo dos fenômenos políticos deve ser reservado ao papel das ideias e à teoria da ideologia. O presente capítulo tratará deste fenômeno.

Primeiramente observe-se a ambiguidade da expressão ideologia. Ela possui duas acepções principais muito difundidas.

Em sentido genérico, ideologia consiste em um sistema de ideias bem concatenadas, baseadas em certos valores (HEYWOOD, 2010). Em sentido mais estrito – marxista – ideologia consistiria em um conjunto de

Sgarbossa & Iensue

ideias que expressariam uma visão falsa da realidade, grosso modo. Aqui trataremos, sobretudo, de ideologia no primeiro sentido.

1.3. Sociedades apolíticas e políticas pré-modernas

Embora as disciplinas da Ciência Política e da Teoria do Estado não se confundam, como visto no capítulo anterior, são saberes inegavelmente próximos e conexos, assim como as demais disciplinas que estudam o âmbito do político. O Estado é o principal fenômeno político contemporâneo e, portanto, constitui um tema de importância central para qualquer investigação sobre a política. Portanto, convém compreender corretamente desde logo o conceito de Estado e sua localização na sucessão de sociedades politicamente organizadas que existiram ao longo da História.

O presente capítulo se prestará a situar o Estado historicamente, demonstrando tratar-se o mesmo de espécie do amplo gênero das sociedades políticas ou politicamente organizadas. Após tal introdução histórica, exporá alguns conceitos e explorará algumas características centrais do Estado, para começar a desenvolver um conceito adequado do mesmo, que se completará em capítulos sucessivos.

Existiram e existem ainda hoje, embora sejam raras, sociedades desprovidas de organização política, comumente denominadas sociedades acéfalas, ou seja, literalmente, “sem cabeça” (VAN CREVELD, 2004). São sociedades humanas muito simples, nas quais inexistente qualquer

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

organização política permanente, não havendo sequer a figura de um chefe ou equivalente.¹⁹

Em tais sociedades, o poder é exercido no âmbito da família ou estruturas sociais análogas, ou seja, o chefe de cada família exerce seus poderes sobre os demais membros da família estendida (conceito amplo de família que compreende não apenas o casal e filhos, mas os cônjuges dos filhos e outros agregados, como servos, por exemplo). Como ensina Martin VAN CREVELD,

“O que todas essas tribos tinham em comum era o fato de que, entre elas, o ‘governo’ começava e terminava dentro da família estendida, linhagem ou clã. Portanto não havia superiores, a não ser homens, anciãos e pais; e não havia inferiores, a não ser mulheres, jovens e filhos, inclusive os parentes por casamento (...). Dentro dos limites do grupo familiar, a posição do indivíduo em relação a todos os demais era determinada, de maneira muito precisa, pelo sexo, pela idade e pelo casamento.” (VAN CREVELD, 2004, p. 3).

Ou seja, em tais sociedades não existem relações de subordinação entre os chefes de família, não existe uma noção correspondente a algo como um poder **público**, até porque não há distinção entre a esfera pública e a particular. Na ausência de autoridades permanentes, quando se torna necessária a tomada de decisões particularmente importantes para o grupo, podem eventualmente surgir órgãos comunitários de duração

¹⁹ “As tribos sem governantes, também denominadas sociedades segmentadas ou acéfalas, são representadas por algumas das comunidades mais simples que conhecemos. Antes que a colonização de suas terras pelos brancos as destruísse, incluíam as sociedades de bandos, espalhadas em várias partes do mundo: por exemplo, os aborígenes australianos, os esquimós do Alasca, do Canadá e da Groenlândia, e os bosquímanos do kalahari.” VAN CREVELD, 2004, p. 2.

Sgarbossa & Iensue

temporária, como uma assembleia dos chefes de família, que, após resolver tais questões, dissolve-se.²⁰ O mesmo vale para uma guerra, na qual os líderes são temporários, deixando de exercer comando sobre os demais após o final da conflagração.

Como se percebe, em tais sociedades não existe distinção entre aqueles que mandam e aqueles que obedecem na sociedade em âmbito externo à família estendida, ou seja, não existe aquilo que frequentemente se costuma chamar de **governo** e que parece distinguir as sociedades politicamente organizadas das sociedades acéfalas. Estas são, portanto, sociedades que desconhecem organização política, sociedades nas quais o poder encontra-se disperso ou difuso entre os vários chefes de família, sendo exercido de maneira diversa das sociedades políticas²¹. O poder ou autoridade traduz-se no poder do chefe de família sobre os demais membros desta, no poder do homem em face da mulher, no poder dos mais velhos em face dos mais jovens, por exemplo. (VAN CREVELD, 2004).

²⁰ “Na ausência de autoridades institucionalizadas além da que funcionava dentro da família estendida, as sociedades em questão eram igualitárias e democráticas.” (VAN CREVELD, 2004, p. 4). Não se deve exagerar o igualitarismo e a democraticidade, mas contextualizá-los: se fora da família ou do clã não havia poder de um homem sobre outro, dentro o poder do *pater familiae* (o chefe da família) podia ser ilimitado, e as relações familiares eram fortemente hierarquizadas, com prevalência daquele sobre a mulher, os filhos e demais membros, dos homens sobre as mulheres e assim por diante. O conflito entre chefes de família ou clãs ou seus membros também costumava resolver-se pela autotutela, ou seja, pela vingança privada, com recurso à violência ou, eventualmente, algum tipo de conciliação. GILISSEN, 1986.

²¹ Por isso por vezes são também denominadas de sociedades de poder difuso, para distinguí-las das sociedades políticas, sejam estas de poder personalizado ou de poder institucionalizado.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Tais sociedades possuem diversas outras características, entre os quais a importância fundamental da pertença do indivíduo ao grupo familiar, da qual decorrem seus direitos e suas obrigações, a indiferenciação entre autoridade religiosa e secular (terrena, mundana), o direito não-escrito de caráter costumeiro ou consuetudinário e baseado na autotutela (vingança privada ou, eventualmente, composição), e a indistinção entre esfera pública e esfera privada. (VAN CREVELD, 2004).

De todo modo, são raras as sociedades desprovidas de organização política, como dito, predominando historicamente as sociedades politicamente organizadas, normalmente mais complexas do que aquelas, embora o grau de sua complexidade seja bastante variável. É na categoria das sociedades politicamente organizadas ou sociedades políticas que se insere o Estado (aquele é o gênero, este é a espécie), como já dito, razão pela qual concentraremos a atenção nas mesmas.

Como a própria denominação faz transparecer, nas sociedades políticas há uma organização do poder político, ainda que rudimentar, traduzindo-se no elemento básico consistente na presença de um governo, ou, dizendo de outro modo, na distinção entre quem exerce poder na sociedade e quem sofre a sua incidência, entre quem manda e quem obedece, ou seja, entre governantes e governados (DUGUIT, 1918).

Em sua forma mais rudimentar, consistem nas chefias, sociedades políticas nas quais um indivíduo – o chefe, cacique ou equivalente –

Sgarbossa & Iensue

exerce o comando do grupo a título pessoal.²² Os exemplos de tais sociedades são muito numerosos, bastando lembrar, por exemplo, as tribos germânicas da Idade Média europeia, entre outras. Tais sociedades são caracterizadas pela presença de certo grau de diferenciação social entre dois ou mais grupos sociais, que comumente podem ser castas, distinguindo-se, portanto, das sociedades acéfalas ou apolíticas, marcadas por homogeneidade social, como já visto. Como ensina VAN CREVELD, nas chefias

“Abaixo do chefe, a sociedade era geralmente dividida em duas camadas ou classes. Primeiro vinha o grupo privilegiado, pequeno em relação à população total e composto pelos membros da família estendida, da linhagem ou do clã do chefe. Gozavam de direitos especiais, tais como acesso ao chefe, compensação muito mais alta em caso de ferimento ou morte e imunidade a certos tipos de punição considerados degradantes. Abaixo da linhagem, do clã ou da tribo real, havia uma classe muito mais numerosa de plebeus – como os trabalhadores ou *thêtes* da Grécia antiga (também conhecidos por uma série de nomes pejorativos, como *kakói*, ‘os ruins’), os natchez, ‘fedorentos’ e muitos outros. Estavam sujeitos a diversos tipos de discriminação, entre elas, não ter permissão para possuir gado (os hutus de Burundi e Ruanda), cavalgar garanhões (os agricultores da Escandinávia pré-cristã), usar adornos de penas na cabeça (nas Américas), ou portar armas (muitos lugares do mundo).” (VAN CREVELD, 2004, p. 18-19).

A primeira distinção importante, aqui, portanto, é que existe um poder para além da família estendida ou do clã, um poder de caráter

²² “As chefias eram o que o nome expressa: tinham chefes, isto é, indivíduos que se erguiam acima dos outros e possuíam o *direito* de governá-los. Esse direito invariavelmente se baseava na suposta ascendência divina do chefe que, por sua vez, ditava que o método normal de sucessão devia ser de pai para filho.” VAN CREVELD, 2004, p. 17. Como registra este autor, as tribos com governantes são difundidas por todo o mundo, como, por exemplo, no sudeste, oeste e sul da África, sudeste da Ásia, Polinésia, Havai e Nova Zelândia, e em inúmeros outros lugares. VAN CREVELD, 2004.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

público, que, distinguindo-se do poder paternal ou marital, por exemplo, acaba por caracterizar exatamente a distinção básica entre governantes e governados e, com isso, o caráter organizado da sociedade política.

Além da estratificação social, consistente na divisão entre elite e plebeus já mencionada, tais sociedades costumam caracterizar-se pelo aumento demográfico e pelo aumento da divisão do trabalho. Com o passar do tempo, tende a aumentar a concentração de poder político, econômico e militar nas mãos do chefe (VAN CREVELD 2004).

Nas chefias o líder costuma gozar de considerável concentração de poder político e cumular o poder religioso, embora em algumas sociedades haja a distinção do chefe político e do chefe religioso. Normalmente são sociedades bastante simples e predominantemente rurais.

É ainda nas chefias que parece surgir uma organização social hierarquizada semelhante a um feudalismo, sabidamente uma forma de organização baseada em laços de fidelidade e proteção recíprocos entre senhor (ou suserano) e vassalo. Começa a surgir, ainda, um sistema de pagamentos compulsórios unilaterais em favor dos governantes, ou seja, um sistema de tributos, embora rudimentar (VAN CREVELD, 2004). Em síntese, convém observar que nessas sociedades politicamente organizadas

“Amparadas pela força ou pela ameaça de força, as chefias instituíram a hierarquia em vez da igualdade; a autoridade permanente em vez da liderança temporária; os tributos em vez de presentes mais ou menos voluntários; e os julgamentos, quase sempre reforçados por castigos cruéis, em vez de simples revanche ou compensação que resultava da mediação da assembleia da aldeia.” (VAN CREVELD, 2004, p. 27).

Sgarbossa & Iensue

Formas um mais complexas de organização política foram as Cidades-Estado que existiram desde a Antiguidade.²³ A proliferação das cidades ocorre a partir do período neolítico em diversos lugares, como na China, na Índia e no Oriente Médio, bem como, mais tarde, na América Central e na América do Sul (VAN CREVELD, 2004).²⁴

As cidades se caracterizam por um sistema administrativo mais avançado do que as chefias e por uma estrutura social mais complexa (VAN CREVELD, 2004, p. 31). Nelas “o governo não mais se confinava à família estendida, como no caso das tribos sem governantes, nem se concentrava nas mãos de uma só pessoa, como nas chefias; em vez disso, as cidades eram consideradas empreendimentos coletivos e governadas por muitos.” (VAN CREVELD, 2004, p. 32).

Fossem oligarquias ou democracias (governos de poucos ou de muitos), “a característica notável das cidades-Estado clássicas era que seus cidadãos indicavam certas pessoas entre si para governá-los” e estes “agiam em nome da comunidade, e não para seus próprios fins.” (VAN CREVELD, 2004, p. 32).

²³ “Pode-se definir a cidade como um assentamento permanente cujas casas são construídas com material durável, como pedra ou tijolo. Contém um templo, um mercado – como a ágora grega e o fórum romano –, um ou mais prédios exclusivos do governo e um número considerável de habitantes que não mais dependem da agricultura como ocupação principal” (VAN CREVELD, 2004, p. 29). São assentamentos muito distintos, por conseguinte, tanto dos acampamentos de grupamentos humanos nômades ou seminômades quanto de aldeias e vilas de populações já sedentarizadas.

²⁴ Entre os tipos de cidades, podem-se distinguir aquelas que eram governadas por chefes subordinados a um poder político superior ou que faziam parte de entidades políticas maiores das cidades dotadas de governo autônomo ou independente, às quais se costuma designar pela expressão cidades-Estado. Estas últimas são mais comuns no Mediterrâneo, e das quais são exemplos maiores Roma (na fase republicana), Cartago e cidades gregas como Esparta e Atenas. É delas que tratamos neste tópico (VAN CREVELD, 2004, pp. 30-31).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Ou seja, entre outras distinções possíveis destaca-se a de que nas cidades-Estado já se encontra um início de **institucionalização** do poder político, uma vez que este passa a ser exercido por **órgãos** que atuam em nome da coletividade, e que perduram para além da vida das pessoas que os ocupam, distintamente das chefias, sociedades ditas de poder personalizado uma vez que era exercido e titularizado pelo chefe político.²⁵

Nas cidades-Estado gregas, por exemplo, surge a ideia de **governo** (*arché* em grego, *imperium* em latim) em sentido mais restrito do que o anteriormente mencionado (mera distinção entre governantes e governados), considerado como exercício de autoridade ou poder sobre iguais, e não sobre inferiores (VAN CREVELD, 2004, p. 33), distinguindo-se assim claramente tal tipo de sociedade política não apenas das sociedades apolíticas, mas também das chefias, baseadas principalmente, como visto, na ideia de exercício de poder sobre inferiores.²⁶

Outro fato histórico importante registrado nas cidades-Estado é o surgimento das **magistraturas**, no sentido histórico do termo, isto é, cargos ocupados normalmente de forma temporária por algum cidadão geralmente eleito que exercia suas funções não em nome próprio, mas em nome da coletividade, à qual eram imputados ou atribuídos os seus atos,

²⁵ A distinção, portanto, é a de que nas chefias o chefe político exerce poder de que é considerado titular, e os órgãos das cidades-Estado exercem poder que é concebido como sendo titularizado pela comunidade.

²⁶ Ou seja, governo pode ter pelo menos dois sentidos elementares, como se viu: a) existência da distinção entre governantes e governados; b) governo de iguais exercido sobre os iguais.

Sgarbossa & Iensue

desde que praticados nessa condição (de representante da comunidade). Surgem, ainda, **assembleias** (podendo ser uma ou várias, como ocorreu em Roma no período republicano, por exemplo), com reuniões regulares (e não apenas ocasionais), as quais passam a deliberar sobre diversos assuntos comuns, e, comumente, sobre a aprovação de leis e a eleição de magistrados (VAN CREVELD, 2004).

A sofisticação das sociedades políticas em comento também é maior do que a das sociedades políticas mais rudimentares já examinadas, embora não se deva exagerar. Como observa VAN CREVELD, como “não eram governadas por poucos, mas por muitos, as cidades-Estado clássicas não tinham pessoal especializado, grandes máquinas administrativas nem forças armadas regulares.” (VAN CREVELD, 2004, p. 41).²⁷ Há, portanto, fortes traços distintivos de tais sociedades políticas relativamente a outras, tais como os impérios e como o Estado moderno (como, por exemplo, a ausência de uma burocracia especializada nas primeiras e a presença dessa nos últimos).

Os impérios são igualmente sociedades políticas que existiram desde a Antiguidade, e distinguem-se de chefias e cidades-Estado, em um primeiro aspecto, principalmente por suas dimensões geográficas e demográficas. Se chefias e cidades-Estado são necessariamente sociedades

²⁷ De todo modo, alguns legados importantes são deixados pelas cidades-Estado, com destaque para a noção de separação entre pessoa e cargo: “(...) ao separar a pessoa do magistrado do cargo que exercia e tornar o cargo tanto temporário como eletivo, as cidades-Estado clássicas deram uma contribuição monumental à vida política. Desse modo, descobriram um método que permitia que os talentos de cada cidadão circulassem livremente em benefício de toda a sociedade organizada; e que, em princípio e com muita frequência também na prática, poderia levar à mudança de governo sem que se recorresse à conspiração, à guerra civil ou a qualquer outro tipo de violência.” (VAN CREVELD, 2004, p. 49).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

políticas de pequeno porte, os impérios consistem em sociedades políticas caracterizadas pela grande extensão territorial e demográfica (VAN CREVELD, 2004, p. 51).²⁸

Os impérios normalmente surgem a partir de uma chefia política ou cidade-Estado que vai progressivamente conquistando novos territórios e submetendo novos povos até adquirir as dimensões e o poder de um império (VAN CREVELD, 2004, p. 52).²⁹ Daí decorre que normalmente um império compreenda populações assujeitadas, por terem sido incorporadas ao mesmo, juntamente com seus territórios, normalmente pela conquista militar. Isso também costuma implicar distinção social entre grupos dominantes e grupos dominados, aumentando a estratificação social.

Os impérios possuem apenas um chefe político, o imperador, normalmente detentor de grande concentração de poder e, ainda, de legitimação de tipo teocrático, seja por ser considerado investido no poder por desígnio divino ou ser a própria divindade encarnada, sendo também considerado inviolável, em consequência.³⁰

Além das dimensões e da concentração de poderes e imunidade do imperador, os impérios correspondem a organizações sociais e políticas muito mais complexas do que as formações políticas mais simples, já

²⁸São exemplos históricos célebres de impérios o egípcio, o romano, o chinês, o assírio, o babilônio, o persa, o árabe, o mongol, o otomano, o mogol, entre outros (VAN CREVELD, 2004, pp. 51-52).

²⁹ Roma, por exemplo, nasce como cidade-Estado, transforma-se em monarquia e, após, se torna um Império. GILISSEN, 1986. O império chinês surge a partir das conquistas bélicas de reinos vizinhos. Os exemplos históricos são muitos, e amplamente conhecidos.

³⁰ Como ensina Martin VAN CREVELD, “ideologicamente falando, a maioria dos impérios elaborou doutrinas cuja finalidade era conformar os súditos em sua obediência ao poder constituído. (2004, p. 55).

Sgarbossa & Iensue

examinadas. Os impérios já possuem um exército regular e uma burocracia permanente (funcionários assalariados bastante especializados), que lhe são essenciais, pois são uma condição para conseguirem manter seu domínio sobre os extensos territórios conquistados.

A manutenção de exército regular e de burocracia permanente depende, por sua vez, de um sistema tributário eficaz e bastante organizado, que viabilize um tesouro imperial suficiente (VAN CREVELD, 2004), o que igualmente ressalta a diferença entre estas formações políticas e a das cidades-Estado, por exemplo.³¹

Há que se registrar também as figuras dos reinos em geral (por vezes denominadas principados), sociedades políticas distintas de todas as anteriores. Consistiam em sociedades politicamente organizadas sob o comando de um príncipe, rei ou monarca, caracterizadas pela extensão territorial e dimensões populacionais normalmente bem maiores do que a das cidades-Estado, mas, por outro lado, consideravelmente menores do que a dos impérios.

Existiram reinos que se desenvolverem até se tornar impérios (caso do Egito) e reinos que resultaram da fragmentação dos impérios (caso das monarquias germânicas da Europa surgidas após o fim do Império Romano no século V (GILISSEN, 1986).

³¹ O patrimonialismo é uma nota geralmente associada aos impérios pré-modernos: “na ausência de Estado abstrato, deve-se notar que todas essas riquezas pertenciam ao imperador em pessoa, ou pelo menos estavam à disposição dele.” (VAN CREVELD, 2004, p. 63). Não é rara a ideia, em alguns impérios e monarquias, de que o Estado é uma espécie de propriedade do imperador ou monarca, e a indistinção entre patrimônio privado do rei e patrimônio público.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Tais sociedades politicamente organizadas podem ostentar características encontradas em diversas das outras sociedades políticas mencionadas. Comumente possuíam um chefe político, o rei, que poderia ser eleito pela nobreza ou receber o trono por hereditariedade, cabendo a sucessão normalmente ao filho homem mais velho.

Os reinos existiram por toda a história, de modo que suas características podem ser bastante variáveis. Assim, encontram-se reinos com grande desenvolvimento administrativo (Reino Franco sob a dinastia carolíngia, por exemplo), com exércitos próprios ou dependentes de milícias de senhores feudais (caso dos reinos da Idade Média, como a Inglaterra), reinos com maior ou menor concentração de poder nas mãos do monarca (caso de Castela e Aragão/Leão, respectivamente), entre outros aspectos.

Cabe frisar, por oportuno, que durante a Idade Média, deu-se uma peculiar forma de organização política que poderíamos denominar feudal. Durante largo lapso temporal da história da humanidade (na Europa tal período cobre por volta do século IX ao século XV) o poder era compartilhado entre o rei e diversos senhores feudais, nobres proprietários de terras (barões, condes e outros), que exerciam seu poder sobre senhores feudais menores, bem como sobre plebeus e servos em suas terras (GILISSEN, 1986).

Sob tal organização social, econômica e política, o poder escalonava-se, sendo que os menores senhores feudais eram vassallos de senhores feudais mais poderosos, e assim sucessivamente, até a figura do rei ou monarca, teoricamente o senhor dos senhores, o soberano. Uns

Sgarbossa & Iensue

dependiam dos outros em virtude de laços de fidelidade e proteção militar recíprocos (GILISSEN, 1986).

O que se verificava no período histórico em referência era uma grande difusão do poder, sendo que cada senhor feudal era, na prática, soberano em seus domínios, exercendo o poder de estabelecer o direito, administrar o feudo e exercer a jurisdição (GILISSEN, 1986).

A ordem política, assim como a jurídica, revelava-se fortemente fragmentada, portanto, com vários inconvenientes (como a insegurança jurídica decorrente do pluralismo jurídico reinante). A fragmentação do poder político fragilizava a posição dos reis, tornando-os fortemente dependentes dos barões e outros senhores feudais importantes (casos da maior parte da história da Inglaterra e de reinos ibéricos como os de Leão e Aragão). A fragmentação da ordem jurídica, com concorrência de normas de diversas fontes concorrente (direito costumeiro, legislação real, direito feudal, direito canônico, direito romano), gerava insegurança jurídica e dificultava o comércio de bens (GILISSEN, 1986).

Estes fatores, entre outros, levarão ao surgimento de uma nova forma de sociedade politicamente organizada, atualmente predominante, a saber, o Estado moderno, forma típica de sociedade política da modernidade, dotada de características próprias que a distinguem de todas as formas anteriormente existentes, como se verá.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

*1.4. Estado: a sociedade política moderna e contemporânea*³²

O Estado, forma de organização política moderna, surge na Europa por volta do século XVI, embora haja alguma dissidência entre autores sobre o momento histórico preciso, e embora em diferentes lugares o Estado tenha surgido em diferentes momentos, em alguns mais cedo e em outros mais tardiamente.

A primeira coisa que se deve frisar é que o Estado é um dos diversos tipos de sociedades politicamente organizadas que já existiram. Ou seja, na esteira do desenvolvimento representado no tópico anterior pelos diversos tipos de sociedades politicamente organizadas pré-modernas (chefias, cidades-Estado, impérios e reinos), o Estado é uma nova forma de sociedade política, típica da modernidade e predominante na atualidade, distinta das formações políticas que o precederam.³³ Como ensina WEBER,

“A uma associação de dominação denominamos associação *política*, quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens,

³² BLUNTSCHLI distingue entre noção e ideia de Estado: “A noção de Estado determina a natureza e os caracteres essenciais dos Estados reais. A ideia de Estado mostra, no lampejo de uma perfeição ideal o modelo de Estado ainda não realizado, mas a ser atingido.” (1871, p. 12). No âmbito da Teoria do Estado atual interessa a noção de Estado, que se traduz em conceitos ou definições que buscam descrever os Estados históricos, reais, e não suas idealizações.

³³ José Joaquim Gomes CANOTILHO afirma ser o Estado uma “forma histórica de organização jurídica do poder dotada de *qualidades* que a distinguem de outros ‘poderes’ e ‘organizações de poder’”. CANOTILHO, 2003, p. 89. Jorge MIRANDA observa que “o Estado é um caso histórico de existência política e esta, por seu turno, uma manifestação do social, qualificada ou específica.” MIRANDA, 2004, p. 22. KROPOTKIN, por sua vez, afirma que “o Estado não é senão uma das formas revestidas pela Sociedade no decorrer da história. KROPOTKIN, 2000a, p. 9.

Sgarbossa & Iensue

dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação de coação física por parte do quadro administrativo. Uma *empresa* com caráter de *instituição* 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.” (WEBER, 2004, p. 34).³⁴

As associações políticas em geral, e os Estados em particular, são inconfundíveis com outros tipos de associações que exercem outros tipos de poder, na medida em que apenas os primeiros se baseiam na ameaça ou aplicação da coação física, como visto, diversamente das últimas. Nesse sentido, para ilustrar, cabe lembrar a distinção weberiana entre associações de dominação políticas e associações de dominação hierocráticas:

“Uma associação de dominação denomina-se associação *hierocrática* quando e na medida em que se aplique a coação psíquica, concedendo-se ou recusando-se bens de salvação (coação hierocrática). Uma *empresa hierocrática com caráter de instituição* é denominada *igreja* quando e na medida em que seu quadro administrativo pretenda para si o *monopólio* da legítima coação hierocrática.” (WEBER, 2004, p. 34).

Assim, é inegável que uma igreja exerça poder sobre seus membros, mas trata-se de um poder distinto, baseado em uma coação psíquica, normalmente na crença de que o descumprimento de seus preceitos redundará na condenação eterna, por exemplo, mas não na coação física ou em sua ameaça, típica da sociedade política e monopolizada pela sociedade estatal, como se verá.

³⁴ E, complementarmente, define-se weberianamente a ação politicamente orientada como “uma ação social, e especialmente a de uma associação é ‘politicamente orientada’, quando e na medida em que tenha por fim a influência da direção de uma associação política, particularmente a apropriação ou expropriação, a nova distribuição ou atribuição de poderes governamentais [de forma não violenta]. WEBER, 2004, p. 34.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

A sociedade política de tipo estatal surge, historicamente, a partir da dissolução da organização do poder típica do mundo feudal, já mencionada aqui. Origina-se, assim, de um processo de concentração de poder nas mãos dos monarcas europeus, que lutam contra o poder da nobreza, da Igreja, das cidades e do Sacro Império Romano-Germânico (VAN CREVELD, 2004). Não por acaso a primeira forma de Estado moderno consiste nas monarquias absolutistas, caracterizadas exatamente pela concentração de todo o poder nas mãos do monarca, frutos da vitória dos reis sobre aqueles centros rivais de poder.

O poder político, outrora disperso entre monarca, os senhores feudais e igreja, além de limitado pela autonomia das cidades e reivindicado pelo Sacro-Império Romano-Germânico, passa a ser gradualmente concentrado nas mãos do monarca, que se torna soberano.³⁵

O processo de surgimento do Estado moderno prende-se a mudanças históricas complexas e disputas do poder entre diversos grupos sociais, portanto (VAN CREVELD, 2004). Por meio de vários expedientes os monarcas acabaram por conseguir expropriar o poder político de grupos sociais que o exerciam durante a Idade Média (nobreza e clero), e reduzir autonomias e imunidades (cidades), abrindo caminho para o advento do Estado como o conhecemos.

A administração pública e a administração da justiça, anteriormente delegadas pelo menos parcialmente aos senhores feudais, passam a ser profissionalizadas, surgindo uma **burocracia** assalariada pelos cofres reais

³⁵ Posteriormente será examinada a noção de soberania e a relação entre o surgimento dessa noção moderna com o aparecimento do absolutismo.

Sgarbossa & Iensue

e dependente unicamente dos reis (GILISSEN, 1986). Isso é possível devido aos avanços na cartografia, que permitiu definir melhor o território dos reinos, ao aperfeiçoamento dos censos e da organização tributária, que permitiu aos monarcas romperem os laços de dependência para com os senhores feudais (VAN CREVELD, 2004).

Além da criação de uma burocracia, o desenvolvimento da tributação e do controle financeiro dos reinos permitiram a criação de grandes exércitos reais permanentes e assalariados pelos cofres da Coroa, emancipando os monarcas da dependência militar para com a nobreza.

A jurisdição passou, igualmente, a ser concentrada na Coroa, que a exercia mediante órgãos especialmente criados para tanto. Perde importância o direito consuetudinário, até então fonte principal do direito, tomando seu lugar, gradualmente, o direito criado pelo soberano por meio de legislação (GILISSEN, 1986).³⁶

Estas e outras mudanças vão abrindo caminho para o surgimento das monarquias absolutistas, nas quais o monarca possuía o poder de criar o direito, administrar o reino e exercer a jurisdição, com exclusividade, ou seja, titularizava e exercia o que atualmente se denominaria de funções legislativa, executiva e judicial.

Posteriormente, de maneira gradual, passa-se a distinguir a pessoa física ou natural do monarca da própria organização política, surgindo

³⁶ Ensina GILISSEN (1986) que é a partir do século XVI que se inverte a importância dos costumes e da legislação como fonte do direito, sendo os primeiros superados pela segunda, que cada vez mais irá representar a fonte exclusiva ou principal do direito. Tal processo está claramente associado com o surgimento do absolutismo e do Estado moderno. Paolo GROSSI chama a tendência ao monopólio estatal da produção do direito de “absolutismo jurídico”, fenômeno este associado ao positivismo (GROSSI, 2010).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

assim o conceito moderno de Estado, compreendido como pessoa jurídica separada e inconfundível com a pessoa física (natural) do governante ou dos governantes.³⁷ Este será um traço distintivo essencial do Estado moderno para com outras sociedades políticas, pois como ensina VAN CREVELD, “o pensamento pré-moderno foi incapaz de conceber o Estado como entidade jurídica distinta das autoridades e dos cidadãos” (2004, p. 82).³⁸ Observa este autor que

“(…) O Estado, sendo distinto tanto de seus membros quanto de seus regentes, é uma corporação, assim como universidades, sindicatos e igrejas, entre outras coisas. À semelhança de qualquer corporação, também tem diretores, funcionários e acionistas. É corporação, sobretudo no sentido de que possui uma *persona* jurídica própria³⁹, o que significa que

³⁷ E com os cidadãos ou súditos, individual ou coletivamente, como observa CARRÉ DE MALBERG: “Partindo de uma primeira concepção, a noção de personalidade do Estado significaria que a organização estatal de um povo tem por efeito dar nascimento a um ser jurídico inteiramente distinto não apenas dos indivíduos *ut singuli* que compõem a nação, mas também do corpo nacional dos cidadãos.” (MALBERG, 1920, p. 11).

³⁸ Trata-se da distinção já esboçada (mas não plenamente desenvolvida) nas cidades-Estado entre o órgão da comunidade e a pessoa que se encontra temporariamente investida nele. Esse é um dos traços fundamentais que evidenciam a especificidade da sociedade política de tipo estatal de todas as demais formações políticas pré-modernas. Como ensina VAN CREVELD, “durante a maior parte da história, e em especial da pré-história, existia governo, mas não Estados; na verdade, a ideia do Estado como corporação (em vez de um mero grupo, assembleia ou comunidade de pessoas reunidas que vivem sob um conjunto de leis comuns) era desconhecida. Surgindo em civilizações tão distantes entre si quanto Europa e Oriente Médio, América do Sul e Central, África e leste da Ásia, essas comunidades políticas anteriores ao Estado eram variadíssimas – ainda mais porque se desenvolviam umas das outras, interagiam entre si, conquistavam umas às outras e se fundiam para produzir uma variedade infindável de formas, a maioria delas híbridas.” (VAN CREVELD, 2004, p. 2).

³⁹ “A subjectivação ou personificação do Estado obedece a uma dupla finalidade: de racionalização e de acentuação da subordinação à norma jurídica.” (MIRANDA, 2004, p. 39). Não há dúvidas razoáveis sobre a personalidade jurídica do Estado atualmente. Ao discutir o tipo de pessoa jurídica constituída por este, DABIN pondera: “Destinado ‘à empresa do bem público’, o Estado se coloca na categoria das *sociedades*. Não poderia assimilar-se ao tipo da *fundação*. Com efeito, o que caracteriza a fundação é que a obra estabelecida pelo fundador é administrada por homens de confiança sem nenhuma

Sgarbossa & Iensue

tem seus direitos e deveres e pode realizar diversas atividades *como se* fosse uma pessoa de carne e osso. As diferenças ente o Estado e as outras corporações são, em primeiro lugar, o fato de que ele as autoriza todas, mas só é autorizado (reconhecido) por outros de sua espécie; em segundo lugar, o fato de que certas funções (conhecidas coletivamente como atributos da soberania) estão reservadas somente a ele; e, em terceiro lugar, de que exerce essas funções sobre determinado território, dentro do qual sua jurisdição é tanto exclusiva quanto abrangente.” (VAN CREVELD, 2004, p. 1).⁴⁰

Esclarece BLUNTSCHLI sobre a personificação jurídica do Estado que

“O reconhecimento dessa personalidade é tão importante no Direito Público quanto no Direito das Gentes ou no Direito Privado. Um pessoa, na linguagem do direito, é um ser dotado de vontade que é capaz de adquirir direitos, criá-los, possuí-los. O Estado é uma pessoa público-jurídica por excelência (BLUNTSCHLI, 1877, p. 17).

A concepção do Estado como pessoa jurídica é importante em diversos aspectos. Um deles é que, ao distinguir a pessoa física ou natural

participação, nem ativa nem passiva, dos beneficiários ou destinatários. Contrariamente, os indivíduos, beneficiários da obra do Estado, são chamados a colaborar em sua organização primeiro, por meio do imposto, do serviço militar, eventualmente pelo exercício do direito eleitoral...; em seu funcionamento, após, pela obediência às leis e às ordens da autoridade.” (DABIN, 2003, p. 34). Portanto, uma das formas de se conceber o Estado é exatamente como um tipo (peculiar) de associação, o que redundará no conceito de Estado-comunidade, Estado-coletividade ou Estado-sociedade, como se verá adiante.

⁴⁰ “O problema do Estado como uma pessoa jurídica, isto é, como sujeito agente de deveres e direitos é, no essencial, o mesmo problema que se põe para a corporação como pessoa jurídica. Também o Estado é uma corporação, isto é, uma comunidade que é constituída por uma ordem normativa que institui órgãos funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho, órgãos esses que são providos na sua função mediata ou imediatamente.” (KELSEN, 2003, p. 321). Ressalve-se que o Estado moderno surge (sob a forma das monarquias absolutistas) como sociedade de poder personalizado, na medida em que se concebe o monarca como titular do poder, mas paulatinamente vai se transformando em uma sociedade de poder institucionalizado.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

do “soberano” (governante) do Estado e seus órgãos, surge gradualmente a possibilidade de responsabilização jurídica do Estado e de seus agentes por danos causados aos súditos ou cidadãos, por exemplo, outrora afastada pela ideia absolutista de que o soberano é imune e não responde pelos danos causados a quem quer que seja (isso será explorado adequadamente no capítulo que trata dessa temática).⁴¹

A **institucionalização** do poder é um aspecto essencial a ser compreendido sobre o Estado moderno, que além de tratar-se de uma sociedade politicamente organizada – distinguindo-se, assim das sociedades de poder difuso ou apolíticas – é, também, uma sociedade de poder institucionalizado, isto é, **não-personalizado**, como já mencionado (distinguindo-se, assim, portanto, de sociedades políticas como as chefias):

“As duas perspectivas sobre o Estado que a experiência (ou a intuição) revela – o Estado-sociedade (ou Estado-colectividade) e o Estado-poder

⁴¹ “O Estado pode, de resto, ser configurado ele próprio como um *sujeito de direito*, como uma *pessoa coletiva*. Hoje em dia, todos os Estados reconhecidos são pessoas de direito internacional e a maioria deles goza também de personalidade jurídica nas relações internas, embora, para o efeito e conforme se disse, frequentemente se personalize apenas, para o plano interno, o Estado-administração.” (CAETANO, 2009, p. 141). Sobre a concepção do Estado como pessoa jurídica, cabe recordar a célebre crítica de KELSEN: “Quando a teoria tradicional do Direito e do Estado contrapõe o Estado ao Direito como uma entidade diferente deste e, apesar disso, o afirma como uma entidade jurídica, ela estrutura esta sua ideia considerando o Estado como sujeito de deveres jurídicos e direitos, quer dizer, como pessoa, atribuindo-lhe ao mesmo tempo uma existência independente da ordem jurídica. (...) O Estado deve ser representado como uma pessoa diferente do Direito para que o Direito possa justificar o Estado quando é pressuposto como uma ordem essencialmente diferente do Estado, oposta à sua originária natureza, o poder, e por isso mesmo reta ou justa em um sentido qualquer. Aqui o Estado é transformado de um simples fato de poder, em Estado de Direito, que se justifica pelo fato de fazer o Direito. Do mesmo passo que uma legitimação metafísico-religiosa do Estado se torna ineficaz, impõe-se a necessidade de esta teoria do Estado de Direito se transformar na única possível justificação do Estado.” (KELSEN, 2003, 315-316).

Sgarbossa & Iensue

(ou Estado-governo ou Estado-aparelho) – não são senão dois aspectos de uma mesma realidade; assim como a institucionalização, sinal mais marcante do Estado no cotejo das sociedades políticas anteriores de poder difuso ou de poder personalizado, corresponde fundamentalmente a organização. O Estado é a institucionalização do poder, mas esta não significa apenas a existência de órgãos, ou seja, de instituições com faculdades de formação de vontade; significa também organização da comunidade, predisposição para os seus membros serem destinatários de comandos vindos dos órgãos do poder.” (MIRANDA, 2004, p. 25).

A institucionalização, traço característico do Estado, como se vê, também se encontra relacionada à criação de **órgãos**, entendidos estes como centros de formação e de manifestação da vontade do Estado. Toda pessoa jurídica (e o Estado é uma pessoa jurídica como as associações e as empresas, embora com características especiais), não gozando de existência real (empírica), necessita de órgãos que exteriorizem sua “vontade”, praticando atos e desempenhando suas funções.

Desse modo, quando um representante do Estado, seja em virtude de ser detentor de mandato eletivo ou de um cargo em virtude de nomeação ou concurso público age, no âmbito das suas atribuições e com base na legislação, o ato que pratica é atribuído ou **imputado** ao Estado. Isto é, tal ato, embora praticado pela pessoa natural (que funciona como órgão do Estado) distinta do Estado, pessoa jurídica que é, mas que atua como representante deste, reputa-se praticado pelo próprio Estado, gerando direitos e deveres para este, e não para a pessoa natural que o praticou na condição de mero órgão.⁴²

⁴² “Na atribuição da conduta de determinado indivíduo à comunidade do Estado, constituída pela ordem jurídica, exprime-se apenas que esta conduta se encontra definida, na ordem jurídica que constitui o Estado, como pressuposto ou consequência. (...) Se se analisa o uso lingüístico em questão, quer dizer, se se procura determinar sob que

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

A organização e a institucionalização, que significa, ao mesmo tempo, despersonalização do poder (que deixa de ser atributo da pessoa do monarca ou de um líder político qualquer) e, simultaneamente, personificação do Estado (que passa a ser sujeito de direitos e deveres), são características marcantes essenciais do Estado.

Para além disso, convém observar que o Estado possui uma miríade de definições, sendo que todas costumam ser capazes de destacar aspectos importantes do referido objeto de estudo mas, ao mesmo tempo, possuem limitações ou defeitos que precisam ser supridos ou contornados, dada a impossibilidade de uma conceituação ou definição completa ou perfeita. Em uma definição preliminar, com base no pensamento de Max WEBER, seria possível definir Estado como **o monopólio da violência física legítima** (WEBER, 2004).⁴³

Tal definição sintética tem o condão de ressaltar aquela nota essencial do poder político na modernidade, já abordada anteriormente, qual seja, o exercício exclusivo da autoridade ou violência física legítima. Com efeito, o nascimento do Estado moderno, processo de concentração do poder, como visto, implica a expropriação dos estamentos (nobreza, e

pressupostos são atribuídas ao Estado, na linguagem do Direito, certas funções definidas pela ordem jurídica nacional, quando se diz que o Estado realiza – através de um determinado indivíduo, como seu órgão – uma determinada função, verifica-se que, em geral, uma função definida pela ordem jurídica só é atribuída ao Estado, somente é considerada como função do Estado, se é exercida por um indivíduo funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho e designado para essa função em conformidade com a mesma ordem jurídica.” (KELSEN, 2003, pp. 322 e 324).

⁴³ No mesmo sentido inúmeros autores, como Marcello CAETANO: “o Estado é primeiro que tudo uma sociedade organizada para a concentração e o emprego regrado dos meios coercitivos” (CAETANO, 2009, p. 145).

Sgarbossa & Iensue

clero especialmente) da possibilidade de utilizar legitimamente a violência física, e, portanto, de exercer poder político.

Assim, a definição do Estado (moderno) como monopólio da violência física legítima⁴⁴ parece aceitável, pois como visto, na modernidade o Estado passa a ser cada vez mais a única organização social à qual é reconhecido o direito de exercer legitimamente a coação e usar a força (WEBER, 2004), sendo absolutamente excepcionais as situações em que tal exercício é deferido a agentes não estatais, conforme estabelecido pelo próprio Estado.⁴⁵

Este processo de monopolização da força pela sociedade política moderna passa por diversos aspectos. De um lado, o Estado passa a concentrar em si os meios materiais necessários ao exercício da violência física (exército, polícia, arsenais, tribunais e prisões) (WEBER, 2004) e, ao mesmo tempo, a proibir cada vez mais a violência privada (vedação ao porte de armas por nobres e plebeus, vedação de exércitos particulares ou milícias, criminalização da rixa, lesões corporais, homicídio, entre outras).

⁴⁴ Recorde-se, no particular, o pensamento de DUGUIT: “Por este caminho, nós somos levados ao elemento essencial do Estado: a superioridade em força. Ela pode ser material ou moral; mas mesmo quando ela não é senão moral, ela sempre se traduz como uma capacidade de compulsão. Não há diferenciação entre governantes e governados senão quando os governantes podem, de fato, impor compulsoriamente sua vontade aos governados. Há diferenciação entre governantes e governados sob esta única condição, e conseqüentemente, sob esta única condição, há um Estado” (DUGUIT, 1918, p. 51).

⁴⁵ Situações em que os particulares estão autorizados a utilizar a força (violência) pelo direito criado pelo Estado são completamente excepcionais e residuais sob os Estados modernos e contemporâneos. Trata-se de situações como a legítima defesa ou o estado de necessidade, que, exceções que são, não devem ser confundidas com a regra geral, que é a vedação do uso da força na sociedade. Nesse sentido, ainda que o Estado não consiga monopolizar completamente o uso da força na sociedade, considera-se que apenas ele pode autorizar o seu uso, por meio do direito, que prevê hipóteses, condições, procedimentos, órgãos competentes e limites para o uso da força ou violência na sociedade (BOBBIO, 2006).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

De outro lado, cada vez mais o Estado passa a estabelecer o direito por meio de leis editadas pelo rei ou por parlamentos, e a exercer jurisdição compulsória por meio de tribunais que julgam em nome e sob a autoridade da Coroa (obviamente é um processo gradual e complexo, que não ocorre repentinamente e de uma vez e que conhece avanços e retrocessos).

De todo modo, gradualmente passa a caber apenas ao Estado o poder de estabelecer o direito e de exercer a jurisdição, sendo tais faculdades cada vez mais retiradas daqueles que anteriormente o exerciam (nobres e igreja, notadamente) ⁴⁶.

Assim, a legislação gradualmente suplanta o direito consuetudinário como fonte do direito, especialmente a partir do século XVI, e as jurisdições dos senhores feudais e da igreja são reduzidas em favor da jurisdição real ou régia (GILISSEN, 1986). O direito e a jurisdição se oficializam, se publicizam e se estatizam.

No final deste processo, surge o Estado absolutista, marcado, como dito, pela concentração do poder nas mãos do monarca, que estabelece as leis, governa e julga, diretamente ou por meio de subordinados, encontrando-se, ele mesmo, acima da legalidade, e sendo a lei considerada como mero reflexo de sua vontade. ⁴⁷

⁴⁶ A expansão da jurisdição régia ou real se faz à custa da redução das jurisdições senhoriais e eclesiásticas. GILISSEN, 1986.

⁴⁷ Pensamento que se traduz em brocardos latinos muito conhecidos e repetidos, como o de que *princeps legibus solutus est* (o príncipe ou monarca não se encontra vinculado pela lei) e o de que *quod princeps placuit legem habet vigorem* (o que agrada ao príncipe a lei faz vigorar). Também o princípio da imunidade do rei e do Estado firma-se sob o absolutismo, representado por brocardos como “*The king can't do wrong*”, o que somente mais tarde será superado, para dar lugar à responsabilização do fisco ou do Estado.

Sgarbossa & Iensue

A definição sintética acima, embora ressalte um aspecto de importância central para a compreensão do Estado moderno (o monopólio da autoridade ou do uso legítimo da força⁴⁸) pode e deve ser complementada por outras, pois o Estado constitui um fenômeno complexo e multifacetado, cuja compreensão exige esforço. O próprio WEBER, de uma perspectiva mais analítica, define Estado como

“(…) aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o território, faz parte da qualidade característica – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribuí o direito de exercer a coação física na medida em que o Estado o permita.⁴⁹ Este é considerado a única ‘fonte’ do ‘direito’ de exercer coação.” (WEBER, 2004b, p. 525-526).⁵⁰

Aqui o Estado continua a ser definido como a entidade detentora do monopólio da violência física legítima (traço essencial), mas aparecem,

⁴⁸ A autoridade, no pensamento weberiano, consiste na força legitimada. A legitimação é um processo de conversão da violência em autoridade e pode ter vários fundamentos. Um dos mais importantes fundamentos da legitimação na atualidade é a denominada legitimação legal-racional, baseada na crença na validade de leis que estabelecem quem são os órgãos autorizados a valerem-se legitimamente da força em uma sociedade. Daí que a concentração do poder de estabelecer o direito em mãos do Estado seja tão relevante.

⁴⁹ De fato é difícil afirmar que o exercício da violência legítima seja completamente proibido a outros entes que não o Estado. O que se verifica é a proibição generalizada do uso da violência, que é criminalizado, inclusive (figuras penais como as do homicídio, lesões corporais, richas e congêneres), e a autorização apenas excepcional do uso da força por particulares ou por organismos sociais distintos do Estado, em figuras como a legítima defesa, por exemplo.

⁵⁰ Weber afirma ser impossível, de um ponto de vista sociológico, definir o Estado (ou qualquer outra associação política) a partir daquilo que ele faz, dada a multiplicidade das atividades desenvolvidas pelos mesmos ao longo da história. Assim, o recurso restante é o do meio específico utilizado pelo Estado como associação política, a coação (meio este que não precisa ser o único nem o normal, mas que é sempre exclusivo) (WEBER, 2004b).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

adicionalmente, alguns elementos que costumam ser apontados pela maioria dos autores como necessários à existência do Estado, embora haja discussão sobre tratar-se de elementos integrantes do Estado ou meras condições de existência deste, a saber: **território, povo e soberania** (ou **poder político**).

Estes elementos serão estudados pormenorizadamente em capítulo sucessivo, mas cabe frisar, desde logo, ser predominante na atualidade a teoria que concebe que o elemento humano (povo, população, nação ou equivalente), o elemento geográfico (território) e o elemento político (poder, soberania ou independência) são os elementos essenciais para a caracterização deste tipo de sociedade política. Sem a coexistência destes elementos não se pode caracterizar o tipo de sociedade política denominada de Estado.

Diversos autores, com variações menores ou maiores, aderem a definições similares de Estado, o que pode revelar as constantes em que se deve focar a atenção para compreender tal complexo objeto de estudo. Assim, Marcello CAETANO o define como

“um povo fixado num território, de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias à vida colectiva e imponham a respectiva execução.” (CAETANO, 2009, p. 122).

Note-se que os elementos humano, territorial e político, que já aparecem na definição de WEBER, aqui reaparecem, com alguns elementos e matizes adicionais. A criação de órgãos (organização conexas à institucionalização que é característica do Estado, como visto) é

Sgarbossa & Iensue

evidenciada pelo autor português. Além disso, tal criação se faz por autoridade própria, e não com base em nenhum tipo de autoridade superior, o que traduz o **caráter originário** (não derivado) do poder estatal, que se traduz normalmente em conceitos como o de soberania, examinado adiante. CARRÉ DE MALBERG, por sua vez, assim define o Estado:

“Levando em conta os diversos elementos proporcionados pela observação dos fatos, poder-se-ia então definir cada um dos Estados *in concreto* como uma comunidade de homens fixada sobre um território próprio e possuidora de uma organização da qual resulta para o grupo em questão em suas relações com seus membros um poder superior de ação, de comando e de coerção.” (MALBERG, 1920, p. 7).⁵¹

O **elemento jurídico** (que é, em última análise, emanção do poder político) também surge, na medida em que se faz referência à criação do direito (que, como já mencionado, a partir da modernidade tende a ser monopolizada pelo Estado) e sua aplicação (que igualmente tende a constituir exclusividade estatal sob o Estado moderno, por implicar a coação).⁵²

⁵¹ E, mais adiante, discorrendo sobre a origem da estatalidade: “O Estado é uma formação resultante de que, no seio de um grupo nacional fixado em um território determinado, existe um poder superior exercido por certas pessoas ou assembleias sobre todos os indivíduos que se encontram nos limites desse território.” (MALBERG, 1920).

⁵² Immanuel KANT frisa em seu conceito de Estado a presença do direito: “Uma cidade (*civitas*) é a reunião de um número maior ou menor de homens sob as leis do direito” (KANT, 1962, p. 162). Jorge MIRANDA também reflete sobre as relações entre Estado e direito: “O Estado é comunidade e poder *juridicamente* organizados, pois só o Direito permite passar, na comunidade, da simples coexistência à coesão vivencial e, no poder, do facto à instituição. E nenhum Estado pode deixar de existir sob o Direito, fonte de segurança e de justiça, e não sob a força ou a violência. No entanto, o Estado não se esgota no Direito – assim como o Direito não se reduz simplesmente a forma de Estado. É, sim, *objecto* do Direito, e, apenas enquanto estruturalmente diverso do Direito, pode

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Georg JELLINEK⁵³, por muitos considerado o pai da Teoria Geral do Estado, desenvolve a célebre concepção da dupla natureza do Estado, que frisa a ambivalência do mesmo, sustentando ser ele, ao mesmo tempo, realidade sociológica e jurídica (JELLINEK, 2000), e considerando não ser possível compreende o fenômeno da estatalidade completamente abordando apenas um dos aspectos. Formula, assim, dois conceitos de Estado, um sociológico, outro jurídico. Seu conceito sociológico de Estado é formulado sinteticamente ao da seguinte maneira:

“O Estado é a unidade de associação dotada originariamente de poder de dominação, e formada por homens assentados em um território.” (JELLINEK, 2000, p. 194).

O Estado aqui aparece como associação humana territorial ou sedentária que atua como unidade e que detém um poder político não derivado de nenhuma fonte. Tal conceito, embora fundamental para a compreensão do Estado, não é suficiente, devendo ser complementado pelo conceito jurídico:

“Como conceito de direito é, pois, o Estado, a corporação formada por um povo, dotada de um poder de mando originário e assentada em determinado território; ou, para aplicar uma expressão muito utilizada,

ser a ele submetido, por ele avaliado e tornado legítimo” (MIRANDA, 2004, p. 26). Diverge, assim, MIRANDA, de concepções como a de KELSEN, para quem o Estado e o direito seriam uma única coisa, como se verá adiante.

⁵³ JELLINEK (2000) arrola em sua Teoria Geral diversos grupos de teorias sobre a natureza do Estado que aqui não poderão ser examinadas. São elas as que consideram o Estado como mero fato, como uma condição ou situação, como povo, como autoridade, como organismo natural (todas enfatizando os aspectos objetivos), como organismo ético-espiritual, como unidade coletiva de associação (todas enfatizando os aspectos subjetivos) e como conceito jurídico.

Sgarbossa & Iensue

uma corporação territorial dotada de um poder de mando originário.”
(JELLINEK, 2000, p. 196).

Ao definir o Estado como corporação de um povo JELLINEK contempla os elementos jurídicos essenciais para o correto entendimento da entidade estatal. Corporação aqui é empregada no sentido de uma associação juridicamente personificada, ou seja, de uma pessoa jurídica (peculiar), dotada de personalidade e capacidade jurídica, capaz de titularizar direitos e deveres distintos de cada um de seus membros. Além disso, o elemento humano aqui ganha concreção, ao ser definido como povo, cujo sentido se explorará adiante. A territorialidade e o caráter originário (não derivado e não subordinado) do poder estatal também são contemplados na definição do autor alemão.⁵⁴

Concepção, radicalmente diversa, construída para contestar a tese de JELLINEK, é a concepção normativista, que tem seu representante máximo em Hans Kelsen, que concebe o Estado como mera personificação jurídica do ordenamento jurídico, sustentando, assim, a polêmica tese de que o Estado e o direito são uma mesma coisa:

“Desta forma, o Estado, cujos elementos essenciais são a população, o território e o poder, define-se como uma ordem jurídica relativamente centralizada, limitada no seu domínio espacial e temporal de vigência,

⁵⁴ No mesmo sentido é a lição de ESMEIN: “O Estado é a personificação jurídica de uma nação: é o sujeito e o suporte da autoridade pública. O que constitui o direito de uma nação é a existência, nessa sociedade de homens, de uma autoridade superior às vontades individuais. Essa autoridade, que naturalmente não reconhece poder superior ou concorrente quanto às relações que ela governa, chama-se soberania.” (ESMEIN, 1914, p. 1). CARRÉ DE MALBERG, por sua vez, designa o Estado, ao enfatizar os aspectos jurídicos, como pessoa coletiva e pessoa soberana (MALBERG, 1920).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

soberana ou imediata relativamente ao Direito internacional e que é, globalmente ou de um modo geral, eficaz.” (KELSEN, 2003, p. 321).

Apesar do renome a da importância de KELSEN como teórico, e apesar da sofisticação lógica de sua visão, parece inequívoco que tal visão é inviável, na medida em que se revela reducionista do Estado, por ser tal fenômeno irredutível à mera personificação do ordenamento jurídico. Tal concepção, de resto, é rejeitada pela maioria dos autores que se dedicam ao estudo da estatalidade.

Não é nosso objetivo aqui aprofundar a discussão sobre as divergências teóricas de diversos autores quanto à natureza do Estado. Para além de tais controvérsias, interessa mais para o objetivo da presente obra compreender o Estado em sua especificidade histórica e em sua complexidade atual, e, para isso, algumas questões devem ser examinadas.

Ou seja, de tudo quanto foi analisado até aqui, pode-se sintetizar que o Estado moderno, forma de sociedade política surgida na modernidade e predominantes deste então⁵⁵, é caracterizado pelo monopólio da violência física legítima (como mero meio para a consecução de seus fins) e pela presença simultânea de requisitos mínimos territoriais, humanos e políticos.

A noção de Estado será aperfeiçoada gradualmente ao longo da obra, de modo que uma visão mais completa somente se delineará ao longo dos vários capítulos. Neste momento, após tais considerações preliminares e conceituações provisórias, algumas observações

⁵⁵ “Inicialmente pode-se definir o Estado, de um ponto de vista formal, como o agrupamento político por excelência.” (DABIN, 2003, p. 9).

Sgarbossa & Iensue

terminológicas e algumas distinções adicionais se fazem necessárias e suficientes.

Primeiramente deve-se observar que a expressão Estado é equívoca ou plurívoca, ou seja, possui e possuiu historicamente diversos significados possíveis.⁵⁶ Em outras palavras, há variações no significado da palavra, que precisam ser compreendidas.

Observe-se primeiramente haver autores que reservam a expressão Estado para se referir à organização política de tipo moderno que surge na Europa por volta do século XVI e que possui as características que aqui estão a ser estudadas, designando as sociedades políticas pré-modernas por outras denominações (chefias, cidades-Estado, impérios, reinos). Esta é, evidentemente, a abordagem aqui adotada.

Outros utilizam a expressão Estado para se referir tanto às sociedades políticas modernas e contemporâneas quanto às sociedades políticas pré-modernas. Assim, tais autores falam de “Estado antigo”, “Estado moderno” e, alguns, até mesmo em “Estado medieval” (cuja existência é muito controversa).⁵⁷

⁵⁶ “Em si mesma, a palavra *Estado* (*status*, situação) não dá nenhuma luz. No século XVI, Jean BODIN fala de “*Estad*” tanto no sentido de “república” como de regime ou forma de governo (monarquia, ‘estat aristocratique’, ‘estat populaire.’” (DABIN, 2003, p. 9).

⁵⁷ Assim ocorre em um autor de maior magnitude, considerado fundador da Teoria do Estado, Georg JELLINEK. Assim, como constata DUGUIT: “Em seu sentido mais geral, a palavra *Estado* designa toda sociedade humana na qual existe uma diferenciação política, uma diferenciação entre governantes e governados, de acordo com uma expressão consagrada, a autoridade política. As tribos da África central, que obedecem a um chefe tanto quanto as grandes sociedades europeias, que possuem um aparelho governamental inteligente e complicado. Mas é preciso dizer que a palavra *Estado* é reservada para designar as sociedades nas quais a diferenciação política atingiu certo nível.” (DUGUIT, 1918, pp. 14-15). No primeiro sentido, Estado significa simplesmente sociedade política. No segundo sentido, significa sociedade política de tipo moderno.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

A despeito disso, parece ser imprópria a utilização da palavra Estado para designar sociedades políticas pré-modernas, pois a expressão surge na modernidade (com MAQUIAVEL) e passa a designar a forma de sociedade política predominante da modernidade até a atualidade. Desse modo, sua utilização para designar sociedades políticas da Antiguidade ou medievais além de ser anacrônica, pode induzir em erro, pois se trata de sociedades políticas dotadas de características muito distintas, como visto.⁵⁸

Deste modo, aqui se adota a expressão Estado em um sentido mais restrito, de Estado moderno, distinto e inconfundível (embora indissociável historicamente) das formas de sociedades políticas que o precederam. Sustenta-se que Estado em sentido próprio é apenas a sociedade política tipicamente moderna e contemporânea, e que a utilização da palavra Estado para designar as sociedades políticas pré-modernas é o que se pode designar como utilização o sentido impróprio da expressão.

Convém observar que a palavra Estado possui diferentes acepções que precisam ser aclaradas. Jorge MIRANDA observa existirem as acepções que denomina de Estado-sociedade (ou coletividade) e Estado-poder (Estado-governo ou Estado aparelho) (MIRANDA, 2004, 25).

Assim, como ensina o constitucionalista português, o Estado por vezes é concebido como a própria sociedade, entendido assim como espécie de associação humana ou corporação. O que existe quando se

⁵⁸ Além disso, o “Estado medieval” é o mais contestado, pois dada a fragmentação do poder político nas sociedades medievais, especialmente no período feudal, é bem difícil conceber a presença de algum tipo de Estado.

Sgarbossa & Iensue

utiliza a noção de Estado neste sentido (Estado-sociedade ou Estado-coletividade) é uma discussão se o Estado e a sociedade são a mesma coisa, vista por ângulos diferentes, ou se Estado é apenas um aspecto da sociedade.⁵⁹

De outro lado, o Estado por vezes é concebido como Estado-poder, Estado-governo ou Estado-aparelho, e, neste sentido, é visto de maneira mais restrita do que a concepção anterior, pois passa a ser compreendido não como a própria associação política mais ou menos identificada com os membros da sociedade ou boa parte deles (nacionais ou eleitores, por exemplo), mas como correspondente ao conjunto de órgãos que representam a comunidade e agem em seu nome, traduzindo-se em governantes (eleitos ou não), magistrados, burocracia, forças de segurança pública e congêneres.

É preciso estar atento, portanto, ao sentido em que se utiliza a expressão Estado, dada a diversidade de acepções da mesma. Muitas vezes, estando implícito o sentido em que a expressão Estado é utilizada,

⁵⁹ O anarquista KROPOTKIN, por exemplo, defende a distinção entre Estado e sociedade: “o Estado não é senão uma das formas revestidas pela Sociedade no decorrer da história. Como, pois, se pode confundir a *Sociedade*, que é uma coisa permanente, com o *Estado*, que é uma coisa accidental?” (KROPOTKIN, 2000a, p. 9). Em outra passagem o autor explicita melhor seu ponto de vista: “Há, como sabem, a escola alemã, que se vangloria em confundir o *Estado* com a *Sociedade*. Esta mesma confusão também se encontra nos escritos dos melhores pensadores franceses, os quais não podem conceber a sociedade sem a centralização estatal. (...) Raciocinar deste modo é ignorar completamente os progressos realizados nos domínios da história durante os últimos oitenta anos; é desconhecer que o homem, antes de sentir o peso do Estado, viveu em sociedade no decurso de milhares e milhares de anos; é olvidar que, na Europa, o Estado é de origem recente, visto que data, apenas, do século XVI; é esquecer, enfim, que os períodos gloriosos da humanidade foram aqueles em que as liberdades não tinham sido esmagadas pelo Estado, naqueles períodos em que as massas humanas vivam em comunas e federações livres.” (KROPOTKIN, 2000a, p. 9).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

será necessário examinar o contexto para entender a acepção com que é empregada.

A plurivocidade ou plurissignificação da palavra Estado é evidenciada também por Marcello CAETANO, que recorda que Estado pode significar a coletividade que possui poder político em nome próprio em determinado território (Estado em sentido amplo) ou a coletividade que possui poder político soberano em determinado território (Estado em sentido estrito) (CAETANO, 2009).⁶⁰

Estes conceitos (Estado em sentido amplo ou estrito) são importantes e merecem ser aclarados. Em sentido estrito ou próprio, a palavra designa, como visto, uma comunidade política sedentária (poder, povo e território) independente de outras comunidades (soberana). Esta é a acepção mais correta da expressão, e designa o fenômeno que se está a estudar, a formação política típica da modernidade e da contemporaneidade.⁶¹

Outro aspecto característico da sociedade política moderna, e conexo à ideia de soberania ou independência (conceitos que serão examinados em maior profundidade no capítulo seguinte), é o fato de que

⁶⁰ “Num sentido amplo, designa a *colectividade que num determinado território possui em nome próprio o poder político* e abrangerá os Estados federados e os protegidos. Noutra sentido mais restrito, significará apenas a *colectividade que no seu território possui o poder político soberano*, o que excluirá aqueles.” (CAETANO, 2009, p. 140). DUGUI utiliza a expressão em sentido amplo também na seguinte passagem: “em seu sentido mais geral, a palavra Estado designa qualquer sociedade humana na qual existe uma diferenciação política, uma diferenciação entre governantes e governados, a partir da expressão consagrada, de uma autoridade política.” (DUGUIT, 1927, p. 14-15). Como se percebe, na acepção ampla referida pelo autor francês, Estado é sinônimo de sociedade política.

⁶¹ São Estados em sentido próprio os quase 200 Estados soberanos ou independentes atualmente existentes, tais como o Brasil, os Estados Unidos da América, a Argentina, o Japão, o Canadá e todos os demais.

Sgarbossa & Iensue

apenas o Estado em sentido próprio ou estrito é reconhecido como detentor de personalidade jurídica de direito internacional público e da correspondente capacidade jurídica de direito internacional público.

Isto significa que perante o Direito Internacional apenas o Estado em sentido estrito e próprio (soberano ou independente) é capaz de titularizar direitos e deveres, e de exercer direitos e contrair obrigações, no plano internacional, mas não o Estado em sentido amplo ou impróprio.

Este se caracteriza por ser uma coletividade territorial dotada de certo grau de poder político (normalmente designado de autonomia) e dotado de órgãos próprios e competências próprias (legislativas, governamentais e judiciais, normalmente), nos limites do território, mas privada de independência ou soberania e de personalidade e capacidade jurídica de Direito Internacional.

Os Estados neste sentido são normalmente parcelas autônomas (mas não independentes) integrantes de Estados soberanos, mas inconfundíveis com estes⁶². Tal temática será retomada e aprofundada no capítulo dedicado à organização territorial do Estado.

CAETANO chama a atenção, ainda, para o fato de que Estado por vezes designa, também, o sistema de órgãos da coletividade que exercem poder político em seu território (Estado-aparelho, como já visto) ou a

⁶² São exemplos de Estados em sentido amplo ou impróprio os Estados membros de federações, como, por exemplo, os 26 Estados membros da República Federativa do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e os demais), os 16 *Länder* alemães (Bavária, Renânia-Palatinado, Alta-Saxônia, Baixa-Saxônia, Hessen e os demais), os 50 Estados norte-americanos (Texas, Illinois, Louisiana, Colorado, Virgínia, e os demais) ou os 26 cantões suíços (Zurique, Berna, Lucerna, Friburgo, Genebra, Jura e os demais). Outros territórios não-soberanos podem ser Estados em sentido impróprio (privados de soberania), como os sob tutela, sob protetorado ou sob administração fiduciária e em situações análogas, como se examinará adiante.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

pessoa coletiva que tem por órgão o governo nas relações de direito interno (Estado pessoa jurídica) (CAETANO, 2009, p. 140).

No intuito de continuar a construir uma concepção clara e adequada do fenômeno estatal, impõe-se compreender os traços característicos desta sociedade política. Jorge MIRANDA atribui alguns traços fundamentais do Estado moderno:

“Confrontado com categorias afins, o Estado traz consigo *complexidade* de organização e de actuação – com cada vez maior diferenciação de funções, órgãos e serviços – *institucionalização do poder* – ou subsistência do poder como ideia para além de seus detentores concretos e actuais – e *autonomia* – ou formação de uma dinâmica própria do poder e do seu aparelho frente à vida social. Apresenta-se ainda através do *monopólio do uso legítimo da força* e de uma peculiar *sedentariiedade* – ou enlace com certo território. E a isso se acrescentem no Estado moderno a interdependência com o *factor nacional*, a secularização ou *laicidade* dos fins prosseguidos e a concepção do poder em termos de *soberania*.” (MIRANDA, 2004, p. 9).

Examinemos rapidamente estes aspectos. De todas as sociedades políticas examinadas neste capítulo, o Estado é a formação mais complexa. Correspondendo de certo modo à complexidade das sociedades modernas e contemporâneas nas quais surgem, o Estado é integrado por uma miríade de órgãos, com variadas funções e complexas inter-relações. Além disso, desempenha atividades do tipo mais variado, indo desde a defesa e a segurança pública até, em alguns casos, atividades de tipo empresarial. É necessário ter consciência dessa complexidade caso se deseje compreender adequadamente tal tipo de sociedade política, de caráter distinto de todas que a precederam.

Sgarbossa & Iensue

A institucionalização já foi mencionada anteriormente e, como visto, é um dos traços distintivos do Estado moderno, sociedade de poder institucionalizado e não personalizado.

A autonomia é categoria que parece distinguir o Estado da sociedade, parecendo estar próxima da já mencionada noção de Estado-aparelho em lugar do Estado-comunidade. Como se depreende do pensamento de MIRANDA, a autonomia significa que os processos estatais de poder não se confundem nem se reduzem aos processos sociais de poder.

O monopólio do uso legítimo da força e a sedentariedade já foram devidamente examinados anteriormente. O fato nacional mencionado, por sua vez, vincula-se ao elemento humano (povo, população ou nação), inerente ao fenômeno estatal, e merece algumas considerações.

Uma ideia bastante difundida no ideário político é a ideia de autodeterminação dos povos (ou nações) e, neste sentido, formou-se uma concepção segundo a qual todo povo poderia tornar-se um Estado e, reversamente, que a todo Estado correspondesse (idealmente) apenas um povo.

De fato, no entanto, os Estados são plurinacionais em sua maioria, o que significa que são diversos os grupos étnicos, culturais, lingüísticos e de outra natureza que se encontram vinculados a um mesmo Estado.

Assim, a ideia decorrente do princípio das nacionalidades não corresponde a uma descrição fiel dos Estados modernos, uma vez que estes, em sua maioria, ao menos, são plurinacionais (possuem várias nações, no sentido sociológico ou antropológico do termo, entre suas

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

fronteiras). Do mesmo modo, existem nações que se encontram dispersas pelo território de dois ou mais Estados, o que evidencia a inexistência real (empírica) de correspondência entre sociedade política e nação.

De fato, como se verá melhor no capítulo seguinte ao se examinar o conceito de povo, o que existiu foi uma ideologia nacionalista que ajudou a consolidar os Estados modernos e contemporâneos, e que visava fortalecer o vínculo entre o elemento humano e o Estado.

A secularidade dos fins do Estado corresponde a um aspecto bem importante a ser compreendido sobre tais sociedades políticas. De fato, durante boa parte da história da humanidade, em inúmeras sociedades, preponderou uma mescla de poder religioso e poder secular (mundano).

Muitas sociedades políticas foram teocracias, sendo o chefe político ao mesmo tempo chefe religioso, cumulando poder secular e poder religioso, o que redundava muitas vezes em confusão de ambas as esferas.

O Estado moderno, no entanto, se afirma em grande medida por oposição e em disputa de poder com a Igreja e tende, assim, à secularidade nos fins por ele perseguidos e nas atividades por ele desenvolvidas.

Embora nem sempre o Estado moderno tenda à laicidade, compreendida como separação entre questões confessionais e questões seculares, existindo até hoje Estados confessionais – isto é, dotados de religião oficial –, no que diz respeito aos fins perseguidos historicamente pelos Estados e às atividades por eles desempenhadas para atingir tais fins, estes costumam ser exclusivamente ou predominantemente seculares ou

Sgarbossa & Iensue

mundanos, e não confessionais ou religiosos.⁶³ Não por acaso, Jean DABIN ensina:

“À coletividade de homens, de mesma nacionalidade ou não, estabelecidos sobre seu território e unidos por laços de solidariedade múltiplos, orgânicos uns e inorgânicos outros – coletividade que se pode denominar, se se deseja, nação, no sentido da sociedade e geral – o Estado acrescenta uma formação nova, unificadora e de certo modo superior, constitutiva de uma sociedade hierarquizada, que tem por fim específico um bem que se denomina público e, de maneira mais precisa (a partir da divisão cristã entre os dois poderes, espiritual e temporal) o *bem público temporal*.” (DABIN, 2003, p. 33).

Independentemente da propriedade ou impropriedade em se falar na existência de uma finalidade ou fim buscado pelo Estado, e da discussão sobre o conceito de “bem comum” ou “bem público” (discussão a que se fará referência mais detalhada no próximo capítulo), há que se observar que as atividades estatais e os fins perseguidos de fato pelo Estado moderno (e contemporâneo) são, como dito, senão exclusivamente pelo menos predominantemente seculares ou temporais, e não seculares ou religiosos.

Portanto, este caráter secular dos fins ou das atividades estatais parece ser um traço importante para se compreender as sociedades políticas modernas, que muitas vezes são compreendidas exatamente por meio da contraposição entre autoridade religiosa e autoridade política.⁶⁴

⁶³ É até por força do pensamento cristão que se opera a distinção entre questões seculares e questões confessionais, ficando as primeiras a cargo dos Estados e as segundas a cargo da igreja.

⁶⁴ O tema é, evidentemente, conexo ao problema da finalidade do Estado e, igualmente, ao seu caráter laico ou não.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Tudo quanto aqui foi dito sobre o Estado parece bastante satisfatório para sua compreensão preliminar, embora reclame ainda aperfeiçoamento e aprofundamentos a serem desenvolvidos nos capítulos sucessivos.

Por fim, convém frisar serem diversas as concepções possíveis acerca do Estado. Jorge MIRANDA, por exemplo, distingue as correntes idealistas e realistas – conforme o Estado seja concebido apenas como ideia ou como realidade empírica sensível –, correntes objetivistas e subjetivistas – conforme aquele seja concebido como realidade exterior ao homem ou como realidade preponderantemente subjetiva ou psicológica –, correntes atomistas e nominalistas – conforme se conceba o Estado como mero conjunto de indivíduos ou, contrariamente, como irreduzível aos indivíduos que o integram –, correntes contratualistas e institucionalistas – conforme se conceba o Estado como produto da vontade ou como instituição, no sentido de uma ordem objetiva –, correntes monistas e dualistas – conforme se conceba o Estado como centro de poder ou como objeto do poder –, e, ainda, correntes normativistas e não-normativistas – conforme o Estado seja concebido como realidade normativa ou como realidade sociológica (MIRANDA, 2004, pp. 10-11).