

DALMO DE ABREU  
**DALLARI**

Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

# Elementos de Teoria Geral do Estado

33ª edição  
2016

 **Editora  
Saraiva**

## CAPÍTULO I

### DA SOCIEDADE ORIGEM DA SOCIEDADE

5. A vida em sociedade traz evidentes benefícios ao homem mas, por outro lado, favorece a criação de uma série de limitações que, em certos momentos e em determinados lugares, são de tal modo numerosas e freqüentes que chegam a afetar seriamente a própria liberdade humana. E, apesar disso, o homem continua vivendo em sociedade. Como se explica este fato? Haverá, por acaso, uma coação irresistível, que impede a liberdade dos indivíduos e os obriga a viver em sociedade, mesmo contra sua vontade? Ou, diferentemente, será que se pode admitir que é a própria natureza do homem que o leva a aceitar, voluntariamente e como uma necessidade, as limitações impostas pela vida social?

Tanto a posição favorável à idéia da sociedade natural, fruto da própria natureza humana, quanto a que sustenta que a sociedade é, tão-só, a consequência de um ato de escolha, vêm tendo, através dos séculos, adeptos respeitáveis, que procuram demonstrar, com farta argumentação, o acerto de sua posição. Impõe-se, portanto, que se faça o estudo de ambas as posições e dos respectivos argumentos, uma vez que esse é o dado inicial do qual dependerão conclusões fundamentais, relativas à posição do indivíduo na sociedade e no Estado, com repercussões muito sérias sobre as diretrizes a respeito da organização, do funcionamento e da própria existência do Estado.

6. Vejamos, em primeiro lugar, as teorias favoráveis à idéia da sociedade natural, que têm, atualmente, maior número de adeptos e que exercem maior influência na vida concreta do Estado.

O antecedente mais remoto da afirmação clara e precisa de que o homem é um ser social por natureza encontra-se no século IV a.C., com a conclusão de ARISTÓTELES de que "o homem é naturalmente um animal político". Para o filósofo grego, só um indivíduo de natureza vil ou superior ao homem procuraria viver isolado dos outros homens sem que a isso fosse constrangido. Quanto aos irracionais, que também vivem em permanente associação, diz ARISTÓTELES que eles constituem meros agrupamentos formados pelo instinto, pois o homem, entre todos os animais, é o único que possui a razão, o sentimento do bem e do mal, do justo e do injusto.

Na mesma ordem de idéias e, sem dúvida, por influência de ARISTÓTELES, vamos encontrar em ROMA no século I a.C., a afirmação de CÍCERO de que "a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum".

Assim, pois, não seriam as necessidades materiais o motivo da vida em sociedade havendo, independente dela, uma disposição natural dos homens para a vida associativa.

Entre os autores medievais SANTO TOMÁS DE AQUINO o mais expressivo seguidor de ARISTÓTELES, afirmando que "o homem, por natureza, animal social e político vivendo em multidão ainda mais que todos os outros animais, o que se evidencia pela natural necessidade. Reafirma-se, portanto, a existência de fatores naturais determinando que o homem procure a permanente associação com os outros homens, como forma normal de vida. Assim como ARISTÓTELES dissera que só os indivíduos de natureza vil ou superior procuram viver isolados, SANTO TOMÁS DE AQUINO afirma que a vida solitária é exceção, que pode ser enquadrada numa de três hipóteses: *excellentia naturae*, quando se tratar de indivíduo notavelmente virtuoso, que vive em comunhão com a própria divindade, como ocorria com os santos eremitas; *corruptio naturae*, referente aos casos de anomalia mental; *malafortuna*, quando só por acidente, como no caso de naufrágio ou de alguém que se perdesse numa floresta, o indivíduo passa a viver em isolamento.

Modernamente, são muitos os autores que se filiam a essa mesma corrente de opinião, estando entre eles o notável italiano RANELLETTI, que enfoca diretamente o problema, com argumentos precisos e colhidos na observação da realidade. Diz ele que, onde quer que se observe o homem, seja qual for a época, mesmo nas mais remotas a que se possa volver, o homem sempre é encontrado em estado de convivência e combinação com os outros, por mais rude e selvagem que possa ser na sua origem. O homem singular, completamente isolado e vivendo só, próximo aos seus semelhantes mas sem nenhuma relação com eles, não se encontra na realidade da vida.

Para RANELLETTI o homem é induzido fundamentalmente por uma necessidade natural, porque o associar-se com os outros seres humanos é para ele condição essencial de vida. Só em tais uniões e com o concurso dos outros é que o homem pode conseguir todos os meios necessários para satisfazer as suas necessidades e, portanto, conservar e melhorar a si mesmo, conseguindo atingir os fins de sua existência. Em suma, só na convivência e com a cooperação dos semelhantes o homem pode beneficiar-se das energias, dos conhecimentos, da produção e da experiência dos outros, acumuladas através de gerações, obtendo assim os meios necessários para que possa atingir os fins de sua existência, desenvolvendo todo o seu potencial de aperfeiçoamento, no campo intelectual, moral ou técnico. Esses, em linhas gerais, os argumentos que sustentam a conclusão de que a sociedade é um fato natural, determinado pela necessidade que o homem tem da cooperação de seus semelhantes para a consecução dos fins de sua existência. Essa necessidade não é apenas de ordem material, uma vez que, mesmo provido de todos os bens materiais suficientes à sua sobrevivência, o ser humano continua a necessitar do convívio com os semelhantes. Além disso, é

importante considerar que a existência desse impulso associativo natural não elimina a participação da vontade humana. Consciente de que necessita da vida social, o homem a deseja e procura favorecê-la, o que não ocorre com os irracionais, que se agrupam por mero instinto e, em conseqüência, de maneira sempre uniforme, não havendo aperfeiçoamento.

Em conclusão: a sociedade é o produto da conjugação de um simples impulso associativo natural e da cooperação da vontade humana.

7. Opondo-se aos adeptos do fundamento natural da sociedade encontram-se muitos autores, alguns dos quais exerceram e ainda exercem considerável influência prática, sustentando que a sociedade é tão-só o produto de um acordo de vontades ou seja, de um contrato hipotético celebrado entre os homens, razão pela qual esses autores são classificados como contratualistas.

Há uma diversidade muito grande de contratualismos, encontrando-se diferentes explicações para a decisão do homem de unir-se a seus semelhantes e de passar a viver em sociedade. O ponto comum entre eles, porém, é a negativa do impulso associativo natural, com a afirmação de que só a vontade humana justifica a existência da sociedade, o que vem a ter influência fundamental nas considerações sobre a organização social, sobre o poder social e sobre o próprio relacionamento dos indivíduos com a sociedade.

Muitos autores pretendem ver o mais remoto antecedente do contratualismo em "A República" de PLATÃO, uma vez que lá se faz referência a uma organização social construída racionalmente sem qualquer menção à existência de uma necessidade natural. O que se tem, na verdade, é a proposição de um modelo ideal, à semelhança do que fariam mais tarde os utopistas do século XVI, como THOMAS MOORE, na sua "Utopia", ou TOMMASO CAMPANELLA em "A Cidade do Sol". Sem revelar preocupação com a origem da sociedade, esses autores procuram descrever uma organização ideal, isenta dos males e das deficiências que viam em todas as sociedades. Seu único ponto de contato com os contratualistas seria a total submissão da vida social à razão e à vontade, devendo-se notar, entretanto, que os utopistas expõem suas idéias como sugestão para uma vida futura, não estabelecendo qualquer vinculação entre essas idealizações e a origem da sociedade.

8. O contratualismo aparece claramente proposto com sistematização doutrinária, nas obras de THOMAS HOBBS, sobretudo no "Leviatã", publicado em 1651. Para HOBBS o homem vive inicialmente em "estado de natureza", designando-se por esta expressão não só os estágios mais primitivos da História mas, também, a situação de desordem que se verifica sempre que os homens não têm suas ações reprimidas, ou pela voz da razão ou pela presença de instituições políticas eficientes. Assim, pois, o estado de natureza é uma permanente ameaça que pesa sobre a sociedade e que pode irromper sempre que a paixão silenciar a razão ou a autoridade fracassar. HOBBS acentua a gravidade do perigo afirmando sua crença em que os homens, no estado de natureza, são egoístas, luxuriosos, inclinados a agredir os outros e insaciáveis, condenando-se, por isso mesmo, a uma vida solitária, pobre, repulsiva, animal e breve. Isto é o que acarreta, segundo sua expressão clássica, a permanente "guerra de todos contra todos". O mecanismo dessa guerra tem como ponto de partida a igualdade natural de todos os homens. Justamente por serem, em princípio, igualmente dotados, cada um vive constantemente temeroso de que outro venha tomar-lhe os bens ou causar-lhe algum mal, pois todos são capazes disso. Esse temor, por sua vez, gera um estado de desconfiança, que leva os homens a tomar a iniciativa de agredir antes de serem agredidos.

É neste ponto que interfere a razão humana, levando à celebração do contrato social. Apesar de suas paixões más, o homem é um ser racional e descobre os princípios que deve seguir para superar o estado de natureza e estabelecer o "estado social". HOBBS formula, então, duas leis fundamentais da natureza, que estão na base da vida social e que são as seguintes: a) cada homem deve esforçar-se pela paz, enquanto tiver a esperança de alcançá-la; e quando não puder obtê-la, deve buscar e utilizar todas as ajudas e vantagens da guerra; b) cada um deve consentir, se os demais também concordam, e enquanto se considere necessário para a paz e a defesa de si mesmo, em renunciar ao seu direito a todas as coisas, e a satisfazer-se, em relação aos demais homens, com a mesma liberdade que lhe for concedida com respeito a si próprio.

Tomados conscientes dessas leis os homens celebram o contrato, que é a mútua transferência de direitos. E é por força desse ato puramente racional que se estabelece a vida em sociedade, cuja preservação, entretanto, depende da existência de um poder visível, que mantenha os homens dentro dos limites consentidos e os obrigue, por temor ao castigo, a realizar seus compromissos e à observância das leis da natureza anteriormente referidas. Esse poder visível é o Estado, um grande e robusto homem artificial, construído pelo homem natural para sua proteção e defesa.

Tendo ressaltado, de início, as características e os males do estado de natureza, HOBBS chega à conclusão de que, uma vez estabelecida uma comunidade, por acordo, por conquista, ou por qualquer outro meio, deve ser preservada a todo custo por causa da segurança que ela dá aos homens. E afirma, então, que mesmo um mau governo é melhor do que o estado de natureza. Todo governante tem obrigações decorrentes de suas funções, mas pode ocorrer que não as cumpra. Entretanto, mesmo que o governante faça algo moralmente errado, sua vontade não deixa de ser lei e a desobediência a ela é injusta. Para cumprir seus objetivos, o poder do governo não deve sofrer limitações, pois, uma vez que estas existam, aquele que as impõe é que se toma o verdadeiro governante.

Disso tudo resulta o conceito de Estado como "uma pessoa de cujos atos se constitui em autora uma grande multidão, mediante pactos recíprocos de seus membros, com o fim de que essa pessoa possa empregar a força e os meios de todos, como

julgar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns". O titular dessa pessoa se denomina soberano e se diz que tem poder soberano, e cada um dos que o rodeiam é seu súdito.

Como fica evidente, além da afirmação da base contratual da sociedade e do Estado, encontra-se na obra de HOBBS uma clara sugestão ao absolutismo, sendo certo que suas idéias exerceram grande influência prática, tanto por seu prestígio pessoal junto à nobreza inglesa (tendo sido, inclusive, preceptor do futuro rei Carlos II da Inglaterra), como pela circunstância de que tais idéias ofereciam uma solução para os conflitos de autoridade, de ordem e de segurança, de grande intensidade no século XVII.

9. A reação às idéias absolutistas de HOBBS viria no fim do século XVII, na própria Inglaterra, com os trabalhos de LOCKE, mas a oposição clara e sistematizada à sua concepção do contratualismo ocorreria no século seguinte, especialmente na França, tendo por base a negativa de que a sociedade tivesse sua existência ligada à necessidade de conter a "guerra de todos contra todos", resultante da predominância das más paixões humanas no estado de natureza. Entretanto, mesmo os que se opõem então à espécie de contratualismo de HOBBS, tomam posição nitidamente contratualista para explicar a origem da sociedade. Assim ocorreu, por exemplo, com MONTESQUIEU, que, em sua obra fundamental, "Do Espírito das Leis", também se refere ao homem em estado natural, anterior ao estabelecimento das sociedades. Diz, porém, que tal homem sentiria, antes de tudo, sua fraqueza e estaria constantemente atemorizado, acrescentando que nesse estado todos se sentem inferiores e dificilmente alguém se sente igual a outrem. Ninguém procuraria, portanto, atacar, e a paz seria a primeira lei natural. "Não é razoável, acrescenta MONTESQUIEU, o desejo que HOBBS atribui aos homens de subjugarem-se mutuamente. A idéia de supremacia e de dominação é tão complexa e dependente de tantas outras que não seria ela a primeira idéia que o homem teria".

JOHN LOCKE é, sem qualquer dúvida, um autor importante, cujas obras, marcadamente antiabsolutistas, exerceram grande influência na chamada Revolução Inglesa, de 1688, bem como na Revolução Americana de 1776. É preciso assinalar, entretanto, que, não obstante ser comum sua inclusão entre os contratualistas, em toda a sua vasta obra, publicada entre 1685 e 1720 (parcialmente póstuma, pois LOCKE morreu em 1704), é marcante a influência de sua formação religiosa, com freqüentes derivações para a Teologia. Dessa forma, seria impossível que ele sustentasse um contratualismo puro, que deve admitir, como ponto de partida, o homem inteiramente livre, senhor da decisão de se associar ou não aos outros homens, pois isso iria conflitar com sua concepção cristã da criação. E, de fato, basta a transcrição de um pequeno trecho do Segundo Tratado sobre o Governo para se verificar que LOCKE esteve mais próximo de ARISTÓTELES e SANTO TOMÁS DE AQUINO do que dos contratualistas. Eis suas palavras: "Tendo Deus feito o homem criatura tal que, conforme julgava, não seria conveniente para o próprio homem ficar só, colocou-o sob fortes obrigações de necessidade, conveniência e inclinação para arrastá-lo à sociedade, provendo-o igualmente de entendimento e linguagem para que continuasse a gozá-la" (VII, 77).

Para MONTESQUIEU existem também leis naturais que levam o homem a escolher a vida em sociedade. Essas leis são as seguintes: a) o desejo de paz; b) o sentimento das necessidades, experimentado principalmente na procura de alimentos; c) a atração natural entre os sexos opostos, pelo encanto que inspiram um ao outro e pela necessidade recíproca; d) o desejo de viver em sociedade, resultante da consciência que os homens têm de sua condição e de seu estado.

Depois que, levados por essas leis, os homens se unem em sociedade, passam a sentir-se fortes, a igualdade natural que existia entre eles desaparece e o estado de guerra começa, ou entre sociedades, ou entre indivíduos da mesma sociedade.

Embora começando por essas observações e dizendo em seguida que "sem um governo nenhuma sociedade poderia subsistir", MONTESQUIEU não chega a mencionar expressamente o contrato social e passa à apreciação das leis do governo, sem fazê-las derivar diretamente de um pacto inicial.

Quem retomou a linha de apreciação de HOBBS, explicando a existência e a organização da sociedade a partir de um contrato inicial, foi ROUSSEAU, especialmente em seu livro mais divulgado, "O Contrato Social", aparecido em 1762, no qual, entretanto, adotou posição semelhante à de MONTESQUIEU no tocante à predominância da bondade humana no estado de natureza. O contratualismo de ROUSSEAU, que exerceu influência direta e imediata sobre a Revolução Francesa e, depois disso, sobre todos os movimentos tendentes à afirmação e à defesa dos direitos naturais da pessoa humana, foi, na verdade, o que teve maior repercussão prática. Com efeito, ainda hoje é claramente perceptível a presença das idéias de ROUSSEAU na afirmação do povo como soberano, no reconhecimento da igualdade como um dos objetivos fundamentais da sociedade, bem como na consciência de que existem interesses coletivos distintos dos interesses de cada membro da coletividade.

Afirma ROUSSEAU que a ordem social é um direito sagrado que serve de base a todos os demais, mas que esse direito não provém da natureza, encontrando seu fundamento em convenções. Assim, portanto, é a vontade, não a natureza humana, o fundamento da sociedade. Acreditando num estado de natureza, precedente ao estado social e no qual o homem, essencialmente bom, só se preocupa com sua própria conservação, escreve ROUSSEAU: "Suponho os homens terem chegado a um ponto em que os obstáculos que atentam à sua conservação no estado natural excedem, pela sua resistência, as forças que cada indivíduo pode empregar para manter-se nesse estado. Então este estado primitivo não pode subsistir, e o gênero humano pereceria se não mudasse de modo de ser".

Na impossibilidade de ser aumentada a força de cada indivíduo, o homem, consciente de que a liberdade e a força constituem os instrumentos fundamentais de sua conservação, pensa num modo de combiná-los. Segundo ROUSSEAU, essa dificuldade pode ser assim enunciada: "... encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado, de qualquer força comum; e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, ficando, assim, tão livre como dantes". E conclui ROUSSEAU: "Tal é o problema fundamental que o Contrato Social soluciona". É então

que ocorre a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos a favor de toda a comunidade. Nesse instante, o ato de associação produz um corpo moral e coletivo, que é o Estado, enquanto mero executor de decisões, sendo o soberano quando exercita um poder de decisão. O soberano, portanto, continua a ser o conjunto das pessoas associadas, mesmo depois de criado o Estado, sendo a soberania inalienável e indivisível.

Essa associação dos indivíduos, que passa a atuar soberanamente, sempre no interesse do todo que engloba o interesse de cada componente, tem uma vontade própria, que é a vontade geral. Esta não se confunde com uma simples soma das vontades individuais, mas é uma síntese delas. Cada indivíduo, como homem, pode ter uma vontade própria, contrária até à vontade geral que tem como cidadão.

Entretanto, por ser a síntese das vontades de todos, a vontade geral é sempre reta e tende constantemente à utilidade pública. Entretanto, adverte ROUSSEAU: "Há, às vezes, diferença entre a vontade de todos e a vontade geral: esta atende só ao interesse comum, enquanto que a outra olha o interesse privado e não é senão uma soma das vontades particulares".

Tendo partido da afirmação da existência de uma liberdade natural, que a sociedade visa proteger, não aniquilar, ROUSSEAU se refere também à igualdade natural, dizendo que, longe de destruí-la, o pacto fundamental procede a uma correção, suprimindo as deficiências resultantes de desigualdade física e fazendo com que os homens, podendo ser desiguais em força ou engenho, se tomem iguais por convenção e de direito. Por isso tudo ele próprio formula a conclusão de que, se indagarmos em que consiste precisamente o maior bem de todos, que deve ser o fim de toda legislação, encontraremos dois objetos principais: liberdade e igualdade.

Em resumo, verifica-se que várias das idéias que constituem a base do pensamento de ROUSSEAU são hoje consideradas fundamentos da democracia. E o que se dá, por exemplo, com a afirmação da predominância da vontade popular, com o reconhecimento de uma liberdade natural e com a busca de igualdade, que se reflete, inclusive, na aceitação da vontade da maioria como critério para obrigar o todo, o que só se justifica se for acolhido o princípio de que todos os homens são iguais.

É interessante notar, afinal, que o contratualismo não tem, atualmente, adeptos declarados, que o sustentem como doutrina, havendo, porém, inúmeros autores de grande prestígio que acatam os preceitos básicos do contratualismo como formulações simbólicas, aceitáveis como justificativa, de caráter filosófico, não histórico, da ordem social. É precisamente esta a posição de GROPPALI, que, não obstante afirmar que os homens nunca se associaram após um primitivo estado de natureza, como supunham os contratualistas, porque viveram sempre associados, faz a seguinte ponderação: "O estado de natureza, concebido por Hobbes como de luta, e considerado por Rousseau como idílico, poderá ter o valor de hipótese ou de critério de caráter racional para avaliar sob esse padrão, considerado como estado ideal da sociedade, determinadas condições históricas, muito embora em realidade jamais tenha existido".

10. Como conclusão pode-se afirmar que predomina, atualmente, a aceitação de que a sociedade é resultante de uma necessidade natural do homem, sem excluir a participação da consciência e da vontade humanas. É inegável, entretanto, que o contratualismo exerceu e continua exercendo grande influência prática, devendo-se mesmo reconhecer sua presença marcante na idéia contemporânea de democracia.

Por último, é necessário assinalar que esta primeira conclusão deverá estar presente em todas as considerações sobre a vida social, sua organização com um centro de poder, sua dinâmica, seus objetivos e, especialmente, nas considerações sobre a posição e o comportamento do indivíduo na sociedade, pois, uma vez que esta é um imperativo natural, não se poderá falar do homem concebendo-o como um ser isolado, devendo-se concebê-lo sempre, necessariamente, como o homem social.

## A SOCIEDADE E SEUS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS

11. Estudando a origem da sociedade, procuramos a justificativa para a vida social, visando a fixar um ponto de partida que nos permitisse considerar a sociedade como fruto de uma necessidade ou, simplesmente, da vontade humana. Podemos agora avançar um pouco, estabelecendo uma idéia mais precisa de sociedade, para irmos delimitando e precisando o objeto do presente estudo.

Numa visão genérica do desenrolar da vida do homem sobre a Terra, desde os tempos mais remotos até nossos dias, verificamos que, à medida que se desenvolveram os meios de controle e aproveitamento da natureza, com a descoberta, a invenção e o aperfeiçoamento de instrumentos de trabalho e de defesa, a sociedade simples foi-se tomando cada vez mais complexa. Grupos foram-se constituindo dentro da sociedade, para executar tarefas específicas, chegando-se a um pluralismo social extremamente complexo. A vista disso, para se estabelecerem as regras de atuação de cada sociedade e, sobretudo, para se obter um relacionamento recíproco perfeitamente harmônico dentro do pluralismo social, é preciso, antes de mais nada, estabelecer uma caracterização geral das sociedades.

Como se tem verificado com muita freqüência, é comum que um grupo de pessoas, mais ou menos numeroso, se reúna em determinado lugar em função de algum objetivo comum. Tal reunião, mesmo que seja muito grande o número de indivíduos e ainda que tenha sido motivada por um interesse social relevante, não é suficiente para que se possa dizer que foi constituída uma sociedade.

Quais são, pois, os elementos necessários para que um agrupamento humano possa ser reconhecido como uma sociedade? Esses elementos, encontrados em todas as sociedades, por mais diversas que sejam suas características, são três:

- a) uma finalidade ou valor social;
- b) manifestações de conjunto ordenadas;
- c) o poder social.

Para que se compreenda o que representa cada um desses elementos e para que se possa, afinal, apreciá-los adequadamente em conjunto, é indispensável que se analise cada um em separado, depois do que será possível destacar, para efeito de estudo, cada espécie de sociedade.

## FINALIDADE SOCIAL

12. Quando se afirma que alguém ou alguma coisa tem uma finalidade a atingir, essa afirmação pressupõe um ato de escolha, um objetivo conscientemente estabelecido. Além disso, pressupõe-se uma ação livre, que pode ser orientada no sentido de certo objetivo, que é justamente a finalidade. Em relação à sociedade humana, pode-se dizer que ela tem uma finalidade? E, em caso de resposta afirmativa, qual seria essa finalidade? A indagação a respeito de um finalismo social é da maior importância, implicando o problema fundamental da liberdade humana.

Entre os autores que trataram desse problema, encontramos, de um lado, os que negam aquela possibilidade de escolha, que são os deterministas, enquanto que, de outro, estão os que sustentam ser possível a fixação da finalidade social, por meio de um ato de vontade. Qual o fundamento em que se apóiam os deterministas? Dizem eles que o homem está submetido, inexoravelmente, a uma série de leis naturais, sujeitas ao princípio da causalidade. Por essa razão, embora exista a possibilidade de interferir em pormenores da vida social, há um fator ou há vários fatores determinando a sucessão dos fatos fundamentais. Para alguns deterministas esse fator é de ordem econômica, para outros é de ordem geográfica, havendo ainda várias outras correntes deterministas, todas tendo em comum a afirmativa de que o homem tem sua vida social condicionada por certo fator, não havendo a possibilidade de se escolher um objetivo e de orientar para ele a vida social. A consequência mais grave da crença no determinismo social é a voluntária submissão a leis consideradas inexoráveis, com a consequente automatização da vida social e a descrença em mudanças qualitativas, pois, se tudo está predeterminado, é melhor não fazer qualquer esforço que já se sabe inútil, sendo preferível procurar conhecer o sentido do determinismo e adaptar-se a ele. Para os deterministas não há, portanto, um objetivo a atingir, havendo, pelo contrário, uma sucessão natural de fatos, que o homem não pode interromper. Referindo-se a esses autores, GURVITCH considera contraditório que eles, ao mesmo tempo em que sustentam a existência de um determinismo, apregoem a existência da liberdade humana e se digam preocupados com ela. Acusa, então, o notável sociólogo, "a ambigüidade da consciência da liberdade que - se crê, sem convicção, ineficaz ou impedida de interferir efetivamente na vida social, e que se consola de sua covardia e de sua resignação pelas escapatórias do determinismo declarado inabalável - e a ambigüidade da glorificação do determinismo social que encobre o medo a toda mudança e a todo risco, o horror a toda novidade imprevista, o desejo de ser subjugado ou de subjugar".

13. Opondo-se a essa posição determinista encontram-se os autores que podem ser designados como finalistas, por sustentarem que há uma finalidade social, livremente escolhida pelo homem. Não obstante haver um impulso associativo natural na origem da sociedade humana, há também a participação da inteligência e da vontade humanas. O homem tem consciência de que deve viver em sociedade e procura fixar, como objetivo da vida social, uma finalidade condizente com suas necessidades fundamentais e com aquilo que lhe parece ser mais valioso. Surge, entretanto, uma dificuldade: se cada homem é dotado de inteligência e de vontade, e se - como verificamos a cada passo o que é mais valioso para um é completamente desprovido de valor para outro, como estabelecer uma finalidade que atenda aos desejos de toda a sociedade? Essa finalidade deverá ser algo, um valor, um bem, que todos considerem como tal, daí a primeira conclusão de que a finalidade social é o bem comum. E preciso, entretanto, que se estabeleça uma idéia mais precisa do bem comum, uma vez que se verifica, entre os homens, uma grande diversidade de preferências. Com efeito, se o bem comum for concebido como um valor material, não estará sendo considerada a preferência de muitos homens que não dão predominância a valores dessa espécie. O mesmo ocorrerá, quanto a outra parte da Humanidade, se houver a exclusão dos bens materiais. Qual seria, pois, o conceito de bem comum capaz de atender às aspirações de todos, sem efetuar exclusões?

Um conceito extremamente feliz de bem comum, verdadeiramente universal, que indica um valor reconhecível como tal por todos os homens, sejam quais forem as preferências pessoais, foi assim formulado pelo Papa João XXIII: "O bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana". Como se vê, não é feita referência a uma espécie particular de bens, indicando-se, em lugar disso, um conjunto de condições, incluindo a ordem jurídica e a garantia de possibilidades que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. Nesta idéia de integral desenvolvimento da personalidade está compreendido tudo, inclusive os valores materiais e espirituais, que cada homem julgue necessário para a expansão de sua personalidade.

Ao se afirmar, portanto, que a sociedade humana tem por finalidade o bem comum, isso quer dizer que ela busca a criação de condições que permitam a cada homem e a cada grupo social a consecução de seus respectivos fins particulares. Quando uma sociedade está organizada de tal modo que só promove o bem de uma parte de seus integrantes, é sinal de que ela está mal organizada e afastada dos objetivos que justificam sua existência.

## ORDEM SOCIAL E ORDEM JURÍDICA

14. Como foi dito anteriormente, não basta uma reunião de pessoas para que se tenha por constituída uma sociedade, sendo indispensável, entre outras coisas, que essas pessoas se tenham agrupado em vista de uma finalidade. E, quanto à sociedade humana, que é a reunião de todos os homens e que, portanto, deve objetivar o bem de todos, a finalidade é o bem comum.

Entretanto, é evidente que o simples agrupamento de pessoas, com uma finalidade comum a ser atingida, não seria suficiente para assegurar a consecução do objetivo almejado, sendo indispensável que os componentes da sociedade passem a se manifestar em conjunto, sempre visando àquele fim. Mas, para assegurar a orientação das manifestações num determinado sentido e para que se obtenha uma ação harmônica dos membros da sociedade, preservando-se a liberdade de todos, é preciso que a ação conjunta seja ordenada. Aqui está, portanto, a segunda nota característica da sociedade: as manifestações de conjunto ordenadas.

Em face dos objetivos a que elas estão ligadas, e tendo em conta a forma de que se revestem, bem como as circunstâncias em que se verificam, as manifestações de conjunto devem atender a três requisitos, que são os seguintes: reiteração, ordem e adequação. Vejamos a significação de cada um desses requisitos.

## REITERAÇÃO

Como já foi ressaltado, é preciso muito mais do que a simples reunião de pessoas, num certo lugar e em determinado momento, para a consecução de um objetivo que é permanente e que pressupõe a prática de numerosos atos, muitos dos quais exigem a conjugação de esforços continuamente desenvolvidos durante muito tempo. Relativamente à sociedade humana é preciso ter-se em conta que sua finalidade, o bem comum, é um objetivo permanente, pois em cada momento e em cada lugar surgem novos fatores que influem na própria noção de bem comum.

Por tal razão é indispensável que os membros da sociedade se manifestem em conjunto reiteradamente, pois só através da ação conjunta continuamente reiterada o todo social terá condições para a consecução de seus objetivos. A necessidade de manifestações de conjunto não significa, obviamente, que todos os membros da sociedade devam estar reunidos num só local e ao mesmo tempo, a fim de que sejam praticados os atos exigidos pela busca de sua finalidade.

Tais atos podem ser simples, praticados por um só indivíduo ou num determinado momento, como podem ser complexos, exigindo a participação de muitos indivíduos ou grupos sociais, podendo ainda ser a resultante de um conjunto de atos concomitantes ou sucessivos.

O que verdadeiramente importa é que, permanentemente, a sociedade, por seus componentes, realize manifestações de conjunto visando à consecução de sua finalidade. Como é evidente, para que haja o sentido de conjunto e para que se assegure um rumo certo, os atos praticados isoladamente devem ser conjugados e integrados num todo harmônico, surgindo aqui a exigência de ordem.

## ORDEM

Havendo tanta diversidade de preferências, de aptidões e de possibilidades entre os homens, como assegurar que, mantendo-se a liberdade, haja unidade na variedade, conjugando-se todas as ações humanas em função de um fim comum? Se observarmos o mundo da natureza veremos que há um constante movimento e que, apesar disso, existe harmonia e criação. Como é possível isso? E porque os movimentos são ordenados, produzindo-se de acordo com determinadas leis. Embora os homens tenham dificuldade em conhecer essas leis, e de tempos em tempos devam rever suas conclusões à luz de novos conhecimentos, o fato é que elas existem e o seu conjunto compõe a ordem universal.

Seria possível estabelecer-se um paralelismo perfeito entre a ordem que rege a natureza física e a ordem humana? No século XIX, em consequência do grande desenvolvimento das ciências naturais, pretendeu-se, com grande exagero, que elas explicassem tudo, inclusive a vida social. Essa crença exagerada nas ciências, que levou a uma deformação batizada de cientificismo, foi muito semelhante ao que está ocorrendo agora com a técnica e que já originou um exagerado tecnicismo.

Entretanto, não obstante o exagero, aquela pretensão conduziu à crença na possibilidade de tratamento científico do comportamento humano em sociedade, vale dizer, à certeza da existência de leis regendo a vida social. Exemplo dessa passagem é a afirmação de DURKHEIM, cuja contribuição foi decisiva para a criação da Sociologia como ciência, de que os fatos sociais devem ser tratados como coisas. Respondendo às críticas que foram dirigidas a sua obra, sobretudo àquelas que o acusavam de haver adotado uma posição extremamente materialista, por reduzir os homens à condição de coisas, escreveu DURKHEIM: "A

proposição segundo a qual os fatos sociais devem ser tratados como coisas – afirmação que constitui a base de nosso método - é, talvez, de todas, a que encontrou maior oposição. Considerou-se paradoxal e escandaloso que considerássemos coisas semelhantes as realidades do mundo social e as realidades do mundo exterior". E assim se explicou: "Nós não dissemos, com efeito, que os fatos são coisas materiais, mas coisas com o mesmo direito que as coisas materiais, embora de outra maneira".

Especialmente no famoso ensaio denominado "As Regras do Método Sociológico", DURKHEIM desenvolveu amplamente suas idéias, procurando mostrar, inclusive, que os fatores psicológicos (que ocorrem dentro do indivíduo) e os fatores sociais (que ocorrem fora do indivíduo) compõem, no seu conjunto, a matéria da vida social, estando sujeitos a leis que lhes são próprias e que não se confundem com as leis da natureza física.

A partir daí foi-se desenvolvendo uma nítida diferenciação entre duas ordens: uma ordem da natureza, ou Mundo Físico, e uma ordem humana, ou Mundo Ético, estando neste compreendidas todas as leis que se referem ao agir humano. Tratando das leis que regem cada uma dessas ordens, KELSEN procurou demonstrar que há duas espécies diferentes, submetidas a princípios fundamentalmente diversos. Enquanto que a ordem da natureza está submetida ao princípio da causalidade, à ordem humana se aplica o princípio da imputação. E explica: ambos esses princípios se apresentam sob a forma de juízos hipotéticos, que estabelecem uma relação entre uma condição e uma consequência, mas a natureza dessa relação não é a mesma nos dois casos. A diferença entre eles pode ser assim demonstrada:

**Causalidade: Se "A" (condição) é - "B" (consequência) é.**

Isto quer dizer que sempre que for verificada a mesma condição, ocorrerá a mesma consequência, não podendo haver qualquer interferência que altere a correlação. Assim, o aquecimento de um metal, que é a condição, acarreta sempre a sua dilatação, que é a consequência. E esse fenômeno está inserido numa cadeia contínua e interminável, pois assim como o aquecimento já foi consequência de uma condição anterior, a dilatação será condição de consequências seguintes, numa sucessão ininterrupta.

**Imputação: Se "A" (condição) é - "B" (consequência) deve ser.**

Sobre a diferenciação entre Mundo Ético e Mundo Físico e a consequente necessidade de se reconhecer que há leis de natureza diferente aplicáveis a cada uma, é curiosa a evolução do pensamento de GOLFREDO TELLES JR., o notável mestre da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Em sua obra A Criação do Direito, escrita em 1953, depois de estudar minuciosamente o assunto, expressa ele a seguinte conclusão: "Diante do que ficou explicado, verifica-se que a ciência chegou a duas conclusões, que parecem definitivas e que podem ser resumidas nos seguintes termos: 1. é impossível reduzir toda a vida psíquica do homem a atividades físicas, o que implica reconhecer que algo há no homem que não é matéria e que, portanto, não se acha sujeito às leis físicas" (vol. 1, pág. 136). Muito recentemente, na obra O Direito Quântico, escrita em 1971, revelando que seu pensamento não se acomodou a conclusões que a ciência consagrara, retoma corajosamente o assunto, analisa-o à luz de novos elementos revelados pela ciência, e firma a surpreendente conclusão: "A revelação científica de como se comportam as partículas no âmbito da matéria invalida conceitos clássicos, que pareciam definitivos, sobre a divisão do Universo em Mundo Físico e Mundo Ético. O Mundo Ético não é um mundo de natureza especial, mas um estágio da natureza única. A unidade da Substância Universal se manifesta em todas as coisas. Todas as coisas pertencem a um só todo, a Um Todo harmônico e ordenado. As estrelas, as micropartículas e o homem são participantes da mesma Sociedade Cósmica" (pág. 162).

Neste caso, que é o da ordem humana, a condição deve gerar determinada consequência, mas pode não gerar E o que acontece, por exemplo, quando se diz que aquele que rouba deve ser preso.

Verificada a condição, que é a prática do roubo, deve acarretar uma consequência, que é a prisão de quem o praticou. É possível, entretanto, que haja a interferência de um fator humano ou natural e que a consequência não se verifique. Além disso, essa ocorrência é isolada, terminando em si mesma, não sendo possível indicar-se um antecedente certo que causou o roubo, como também não se pode estabelecer qualquer ligação certa entre a prisão do autor e acontecimentos futuros.

Mas, uma vez estabelecida essa primeira diferença entre o Mundo Físico ou da natureza e o Mundo Ético ou do agir humano, fixandonos neste segundo, que se refere às normas de comportamento social, ainda é necessário fazer-se uma distinção. Com efeito, observando qualquer sociedade, verifica-se que há certos comportamentos desejados ou tolerados, enquanto que outros não o são. Mas, entre os comportamentos que a sociedade considera indesejáveis, vê-se que alguns só despertam uma reação de desagrado, enquanto que outros podem acarretar consequências mais graves, chegando mesmo à punição de quem os adota. Qual a explicação disso?

Fazendo uma síntese muito precisa das principais teorias que se referem ao problema e através das quais se chega à compreensão do papel do direito na sociedade, GARCIA MÁYNEZ indica a unilateralidade da moral e a bilateralidade do direito, como sendo o caráter distintivo de todas as regras de comportamento social. A unilateralidade da moral significa que suas normas, mesmo que reconhecidas por todos como desejáveis para a boa convivência, não estabelecem um relacionamento. Por este motivo, se alguém contraria um preceito moral geralmente aceito, não pode ser competido a proceder de outra forma, mesmo que incorra no desagrado de todos. Se, em lugar disso, a norma ofendida foi uma norma jurídica, a consequência é diversa, precisamente por causa da bilateralidade: ou a própria vítima da ofensa à norma, ou um terceiro poderão reagir para obrigar o ofensor a cumprir a norma violada ou a sofrer uma punição. Isto porque a norma jurídica, sendo bilateral, pressupõe sempre uma relação de direitos e deveres, ligando dois ou mais indivíduos. Para GARCIA MÁYNEZ, quem conseguiu uma fórmula que resume admiravelmente essa distinção foi LEON PETRASISKY, ao qualificar como imperativas as normas da moral, enquanto que as normas de direito são imperativo-atributivas, porque ambas impõem comportamentos, mas só as normas jurídicas atribuem ao prejudicado ou a terceiro a faculdade de exigir o seu cumprimento ou a punição do ofensor.



Completando o estudo do assunto, GARCÍA MÁYNEZ indica uma terceira espécie de normas de comportamento social, que são os convencionalismos sociais, entre os quais se incluem preceitos de decoro, etiqueta, moda, cortesia etc. Para DEL VEcchio todas as normas de comportamento social devem ser incluídas no âmbito da moral ou do direito. Já para RADBRUCH, aqueles usos sociais ou representam uma etapa embrionária do direito, isto é, são normas jurídicas em começo de formação, ou já representam uma degeneração de normas jurídicas, ou seja, é o direito que já está perdendo esta qualidade. Na opinião de GARCÍA MÁYNEZ os convencionalismos sociais não podem ser confundidos com as normas jurídicas, porque aqueles não têm atributividade, que é um caráter distintivo destas. Mas, ao mesmo tempo, não se confundem com as normas morais, uma vez que estas exigem interioridade, implicando retidão de intenção, um propósito bom, enquanto que os convencionalismos, embora sendo também unilaterais, só impõem exterioridade, não se importando com os bons ou maus propósitos do sujeito.

O que se verifica, em resumo, é que as manifestações de conjunto se produzem numa ordem, para que a sociedade possa atuar em função do bem comum. Essa ordem, regida por leis sujeitas ao princípio da imputação, não exclui a vontade e a liberdade dos indivíduos, uma vez que todos os membros da sociedade participam da escolha das normas de comportamento social, restando ainda a possibilidade de optar entre o cumprimento de uma norma ou o recebimento da punição que for prevista para a desobediência.

Surge, porém, um novo problema, que nos leva ao terceiro requisito das manifestações de conjunto: apesar de se considerarem as regras de comportamento social, inclusive as de direito, como o produto da vontade social, é evidente que sempre haverá indivíduos em desacordo com elas. Além disso, mesmo aqueles que estejam plenamente concordes podem ser levados à desobediência por uma série de fatores que influem sobre a vontade de cada um. Será possível, em face disso tudo, acreditar-se numa harmonia social espontânea, que preserve a unidade do todo e assegure a predominância da preocupação pelo bem comum, ou, pelo contrário, haverá necessidade de um elemento de coerção, para impedir que a ação social se desvie da busca do bem comum? Essa indagação põe o problema do poder social, que será estudado logo adiante.

## ADEQUAÇÃO

O terceiro requisito das manifestações de conjunto, para que elas se ajustem às exigências da finalidade social, é a adequação. Cada indivíduo, cada grupo humano e a própria sociedade no seu todo devem sempre ter em conta as exigências e as possibilidades da realidade social, para que as ações não se desenvolvam em sentido diferente daquele que conduz efetivamente ao bem comum, ou para que a consecução deste não seja prejudicada pela utilização deficiente ou errônea dos recursos sociais disponíveis.

Para que seja assegurada a permanente adequação é indispensável que não se impeça a livre manifestação e a expansão das tendências e aspirações dos membros da sociedade. Os próprios componentes da sociedade é que devem orientar suas ações no sentido do que consideram o seu bem comum. Além disso, devem-se ter em conta duas características da realidade social, muito bem sintetizadas por HELLER: a) não existe qualquer realidade social totalmente desligada da natureza, como não existe, onde houver uma sociedade humana, qualquer natureza não submetida a fatores histórico-culturais; b) a realidade social é um todo complexo, resultante de fatores históricos, inerentes à natureza dos indivíduos, e de fatores ocasionados pela atividade voluntária do homem. Assim, pois, todo ato humano é conformado por um conjunto de condições naturais, históricas e culturais, e só pode ser qualificado como econômico, jurídico, político etc., segundo o conteúdo de sentido preponderante em cada caso. A noção da conjugação necessária de todos esses fatores levou DUVERGER à formulação do conceito de conjunto cultural, que é precisamente o conjunto de elementos que constituem uma comunidade - elementos geográficos, demográficos, técnicos, instituições, representações coletivas - e que se mesclam na realidade segundo combinações singulares.

A perda dessa noção de adequação tem levado, não raro, a desvios consideráveis, verificando-se, muitas vezes, que fatores momentâneos ou secundários, ou mesmo fatores relevantes, são considerados como únicos ou absolutamente preponderantes. E a exacerbação desse fator único acaba sendo, inevitavelmente, um obstáculo à consecução do bem comum. Exemplos bem característicos dessa inadequação, no mundo contemporâneo, são a superexaltação da ordem, fazendo-se desta o fim social preponderante, com a sufocação de tendências e aspirações sociais, bem como a superexaltação dos fatores econômicos. Como foi muito bem ressaltado por HENRI LEFEBVRE, o homem contemporâneo, estimulado por uma série de circunstâncias, deu grande relevo às necessidades e aos interesses de natureza econômica, obtendo-se um extraordinário crescimento nessa área, praticamente em todo o mundo. Entretanto, para a obtenção desse resultado, vêm sendo deixados bem para trás setores inteiros da sociedade, constatando-se, então, que o crescimento, que é apenas o aumento das quantidades, não é acompanhado por um desenvolvimento, que exige melhoria qualitativa. Em outras palavras, esse inegável crescimento econômico não é o produto da utilização adequada dos recursos sociais, no sentido do atendimento do bem comum, revelando-se, portanto, absolutamente inútil e, às vezes, até prejudicial para esse fim.

15. Aí estão, portanto, os requisitos e suas características, para que as manifestações de conjunto conduzam ao bem comum. A reiteração, a ordem e a adequação devem sempre coexistir, mas a consecução dessa coexistência não é fácil, devendo-se

considerar, sobretudo, a seguinte dificuldade: Será possível a harmonização espontânea de todos esses requisitos, sabendo-se que a realidade social é um todo dinâmico e produto de fatores múltiplos? Se for reconhecida a necessidade de um elemento capaz de impor a harmonização, sua presença não implicará a perda da liberdade humana e, em consequência, a perda do bem comum? Supondo-se resolvidas essas dificuldades, qual o critério para se aferir da legitimidade desse elemento coator?

Tudo isso leva à consideração de um dos problemas fundamentais da Teoria Geral do Estado, que é o do poder social, que será visto em seguida.

## O PODER SOCIAL

16. O problema do poder é considerado por muitos como o mais importante para qualquer estudo da organização e do funcionamento da sociedade, havendo mesmo quem o considere o núcleo de todos os estudos sociais. Na verdade, seja qual for a época da história da Humanidade ou o grupo humano que se queira conhecer, será sempre indispensável que se dê especial atenção ao fenômeno do poder.

Essa ocorrência do fenômeno em circunstâncias infinitamente variáveis torna extremamente difícil chegar-se a uma tipologia do poder. Não obstante, é possível e conveniente, numa larga síntese, apontar algumas características gerais, úteis para que se chegue a uma noção, mais ou menos precisa, do poder. A primeira característica a ser estabelecida é a socialidade, significando que o poder é um fenômeno social, jamais podendo ser explicado pela simples consideração de fatores individuais. Outra importante característica é a bilateralidade, indicando que o poder é sempre a correlação de duas ou mais vontades, havendo uma que predomina. É importante que se tenha em conta que o poder, para existir, necessita da existência de vontades submetidas. Além disso, é possível considerar-se o poder sob dois aspectos: ou como relação, quando se procede ao isolamento artificial de um fenômeno, para efeito de análise, verificando-se qual a posição dos que nele intervêm; ou como processo, quando se estuda a dinâmica do poder.

Essas características gerais estarão implícitas na consideração de um aspecto fundamental, que interessa muito à Teoria Geral do Estado, que é o que se relaciona com a necessidade ou desnecessidade do poder social. Esta última questão é de substancial importância, porque tem influência direta nas considerações sobre a legitimidade e a legalidade do poder.

17. Os autores e as teorias que negam a necessidade do poder social, embora com diferentes fundamentos e preconizando comportamentos diversos, podem ser agrupados, por aquele ponto comum, sob a designação genérica de anarquistas.

O anarquismo tem adeptos já na Grécia antiga, nos séculos V e VI com os filósofos chamados cínicos, dentre os quais se destaca a figura de DIÓGENES. Para eles, deve-se viver de acordo com a natureza, sem a preocupação de obter bens, respeitar convenções ou submeter-se às leis ou às instituições sociais. Opostos aos cínicos quanto ao método de vida e, ao contrário daqueles, exaltando as virtudes morais, os estóicos também preconizavam, entretanto, a vida espontânea de conformidade com a natureza, o que, afinal, era também uma atitude anarquista. Também no epicurismo, com a exaltação do prazer individual e conseqüente recusa das imposições sociais, há um princípio de anarquismo, embora não se tenha chegado a uma clara e direta condenação do poder social.

Outra manifestação anarquista, naturalmente com fundamentos bem diversos, é encontrada no cristianismo, apontando-se nos próprios Evangelhos inúmeras passagens que foram interpretadas como claras condenações do poder de uns homens sobre outros, constituindo, portanto, uma espécie de anarquismo. A afirmação de uma igualdade essencial entre os homens, a aspiração a uma fraternidade universal, a condenação de todos os que buscam o poder neste mundo, tudo isso leva, inevitavelmente, ao anarquismo, pois não há como conciliar tais proposições com um sistema de convivência em que uns homens estejam subordinados a outros.

Entretanto, já entre os primitivos teóricos do cristianismo surge a preocupação, inspirada em motivos de ordem prática, de tornar claro que certas afirmações só podem ser bem entendidas mantendo-se consciência da diferença entre o reino deste mundo e o reino de Deus. E o reconhecimento da necessidade do poder social estaria já na recomendação de "dar a César o que é de César e a Deus o que é de Deus". Na "Epístola aos Romanos" (13, 1-7) SÃO PAULO condena as tendências anarquistas do cristianismo primitivo e afirma o dever cristão de obediência à autoridade terrena, proclamando que "todo poder vem de Deus", o que seria explorado séculos mais tarde pelo absolutismo. Mas, apesar dessa diferenciação e antes que se invocasse a vontade de Deus para justificar o poder temporal, surgiria com SANTO AGOSTINHO a mais avançada expressão do anarquismo cristão. Sobretudo em sua obra "Da Cidade de Deus", que é, sem dúvida, a mais importante para que se conheça o pensamento político do período da Patrística, fica muito clara a afirmação da ilegitimidade de todo poder de uns homens sobre outros, quando se diz que Deus concedeu aos homens que dominassem os irracionais, não os outros homens. Essa afirmativa, e mais a de que na sociedade pagã não havia verdadeira justiça, razão pela qual não havia verdadeira sociedade, levaria GILSON, o notável estudioso da obra agostiniana, a admitir: "Tomada a rigor, esta tese significa que não existe e não pode existir senão uma única cidade digna deste nome, aquela que observa a verdadeira justiça, em suma, cujo chefe é Cristo". Essa mesma posição, adotada por SANTO AGOSTINHO no século V da era cristã, iria ser sustentada dois séculos depois por ISIDORO DE SEVILHA.

Daí para diante começaria a tomar corpo a idéia de que a Igreja deveria assumir também o poder temporal, para que se formasse um grande Império Cristão, que deveria tomar amplitude universal, chegando-se ao Estado único no momento em que

toda a Humanidade fosse cristã. Esta idéia seria o motivo de séculos de luta entre a Igreja e o Estado, e, na verdade, acha-se implícita na aspiração à universalização do cristianismo, que tomaria todos os homens bons e fraternais, eliminando a necessidade de coação social, o que equivale, em última análise, a uma aspiração ao anarquismo, tirando-se deste o sentido vulgar pejorativo.

Outra manifestação anarquista, de pouca expressão prática, é o chamado anarquismo de cátedra, que se limita a negar, teoricamente, a necessidade e a legitimidade do poder, admitindo-o apenas como um fato, mera expressão de superioridade material. A manifestação mais clara desse anarquismo encontra-se na obra de LÉON DUGUIT, para quem a diferenciação entre governantes e governados, fruto de necessidades e outras circunstâncias de ordem prática, foi sendo realizada lentamente, sob a ação de elementos diversos, tais como a necessidade de segurança, as crenças religiosas, a atribuição, a tal ou qual indivíduo, de um poder sobrenatural, e muitos outros motivos.

Entende DUGUIT que todas as teorias propostas para explicar a diferenciação podem ser reduzidas a duas, que são: teorias religiosas, entendidas como tais todas as que revelam a presença de uma crença capaz de influir poderosamente na ação humana. No seu modo de ver, há um sentimento místico na crença exagerada na soberania nacional, no sindicalismo, na greve geral etc.; e teorias econômicas, que são aquelas que indicam a predominância de um fator de natureza econômica, na base da diferenciação entre governantes e governados. Recusando-se a aceitar que uma vontade humana possa, legitimamente, impor obrigação a outra, DUGUIT chega à conclusão de que o poder é e será sempre um mero fato, a expressão da existência de homens que submetem e de outros que são submetidos. E para explicar a ordem social considera prescindível o poder, afirmando que existe nos homens um sentimento de justiça e um sentimento de sociabilidade, dos quais decorre o fato da solidariedade.

18. A mais importante expressão de anarquismo foi o movimento que, com essa denominação, surgiu mesclado como movimento socialista no início do século XIX, chegando a conquistar considerável número de adeptos e sobrevivendo até o início do século XX.

O antecedente teórico mais próximo do anarquismo é a obra do inglês WILLIAM GODWIN. Associando as idéias de autoridade política e propriedade privada, como influências perniciosas, esperava ele que sua abolição permitisse ao homem voltar ao seu estado natural de simpatia e justiça instintiva. Sem indicar meios práticos para obtenção desse objetivo, GODWIN já revelava um aspecto que sena a base de todas as manifestações anarquistas, que é a crença na bondade fundamental do homem, que seria justo e bom se não sofresse coação. Outro anarquista teórico foi MAX STIRNER\*, que, adotando uma posição ultra-individualista, acabou preconizando uma atitude anarquista extremada. Para ele o indivíduo e seus fins são os únicos valores fundamentais. O Estado é mau porque limita, reprime e submete o indivíduo, obrigando-o a se sacrificar pela comunidade. Assim sendo, o terrorismo e a insurreição devem ser considerados justos, porque visam a eliminar as injustiças que o Estado comete. MAX STIRNER não chegou a cogitar da organização da sociedade livre, permanecendo na crítica às instituições existentes e justificando qualquer meio de ação contra elas.

Muito maior importância prática do que esses antecedentes teve PIERRE JOSEPH PROUDHON, que, adotando em primeiro lugar a denominação de anarquista, publicou numerosas obras, conquistando grande número de adeptos, que tiveram atuação saliente no movimento da Comuna de Paris, em 1871. Depois disso, seus seguidores ingressaram na Associação Internacional de Trabalhadores (Primeira Internacional), organizada por KARL MARX em 1862 e que iria extinguir-se em 1874, em grande parte devido aos desentendimentos entre marxistas e anarquistas, intencionalmente manifestados desde 1872. PROUDHON, além de condenar a propriedade privada, afirmando que "toda propriedade é um roubo", considerava o poder político um mal em si mesmo, por envolver a abdicação da razão e da independência. Dando grande ênfase aos aspectos econômicos da vida social, a obra de PROUDHON exerceu influência considerável sobre vários movimentos proletários do século XIX.

Uma das figuras mais conhecidas do anarquismo militante é MIKHAIL BAKUNIN, que foi muito mais um vigoroso agitador político do que um teórico, tendo polemizado violentamente com KARL MARX, a quem acusou de haver traído o movimento proletário por mero oportunismo, sobretudo quando MARX fez objeções ao uso da violência, sustentando ser possível e conveniente a conquista do poder por meio de um partido em moldes tradicionais. Embora adepto de métodos drásticos, BAKUNIN é fundamentalmente otimista, acreditando na evolução do homem da condição animal para a espiritual, pregando a eliminação do Estado, da propriedade privada e da religião, exatamente por serem expressões da primitiva natureza do homem. O Estado, especialmente, deve ser visto sempre como um instrumento utilizado para organizar e manter a exploração dos pobres pelos ricos, apesar de ser mau também para a classe dirigente, à qual dá uma idéia ilusória de superioridade, mas contra a qual também age arbitrariamente quando julga necessário. A vista disso, tudo deve ser feito para destruir o Estado, usando-se de medidas revolucionárias e sacrificando-se temporariamente a ordem pública, uma vez que isto corresponde a uma necessidade. Os grupos sociais formados espontaneamente devem destruir todos os vestígios da velha organização política, ficando atentos contra todos os remanescentes de autoridade, inclusive o poder proletário.

A Segunda Internacional foi organizada em 1889 e não teve atuação digna de nota, tendo dificultadas suas atividades com a eclosão da 1.ª Guerra Mundial. Em 1919, após a vitória dos socialistas na Rússia, e já sob influência soviética, foi instituída a Terceira Internacional, extinta em 1943 por iniciativa do governo soviético. No ano de 1947 foi instituído em Belgrado, com a

---

\* Pseudônimo do alemão JOHAN KASPER SCHMIDT.

participação da então União Soviética, o COMINFORM (Birô Comunista de Informação), que muitos afirmam ser, na verdade, a Quarta Internacional.

A destruição do Estado e das instituições burguesas – acredita BAKUNIN - abrirá caminho para o estabelecimento e o desenvolvimento de relações sociais livres, baseadas no princípio de solidariedade e na proliferação de contratos livres e associações voluntárias. A nova sociedade permitirá aos indivíduos gozar os frutos de seu próprio trabalho, e as associações locais, livremente constituídas, irão unir-se a outras, e assim sucessivamente, em esferas cada vez mais amplas, até se chegar à unificação internacional, livre de explorações e de injustiças.

Outro nome de grande importância no movimento anarquista é PIOTER KROPOTKIN, oposto a BAKUNIN por acreditar na possibilidade de se chegar ao anarquismo por via pacífica, mas também divergindo de KARL MARX por não admitir transigências com as instituições burguesas. Dotado de grande cultura e conhecendo as mais avançadas conquistas da ciência de sua época, introduziu KROPOTKIN uma série de considerações científicas na discussão do anarquismo, valendo-se, sobretudo, das teorias evolucionistas. Seu principal argumento, de base evolucionista, é o de que no reino animal a cooperação é uma força mais importante para a evolução do que a luta pela vida ou a seleção natural. Na sociedade humana a lei da cooperação e da ajuda mútua toma a forma de equidade, justiça e simpatia, podendo ser expressa pelo lema "não faças aos outros o que não queres que te façam". O Estado, que só apareceu quando as relações de propriedade dividiram a sociedade em classes reciprocamente hostis, baseia-se na errônea suposição de que a coação é necessária para que o homem tenha uma atitude socialmente correta e, com isso, impede as ações livres e espontâneas. Mas, assim procedendo, o Estado impede a hostilidade, fazendo as classes pobres obedecerem as mais ricas.

Contra a propriedade privada, afirma KROPOTKIN que ela é essencialmente injusta, uma vez que as riquezas são criadas pelo esforço conjugado de homens de todas as classes, não se justificando que seus maiores benefícios se dirijam a uma classe menos numerosa, composta, em grande parte, de parasitas que nada produzem. A respeito da distinção estabelecida pelos economistas entre bens de produção e de consumo, diz que não lhe parece justificada, uma vez que também os chamados bens de consumo são indispensáveis para que haja produção, parecendo-lhe, portanto, que todos os bens, indistintamente, deveriam ser propriedade comum. Quanto à vida social sem a existência de uma autoridade, KROPOTKIN é absolutamente otimista, afirmando não ser verdadeiro que o Estado seja necessário para preservar a ordem, além do que - acrescenta - a ordem mantida sob coação é desprovida de qualquer valor. A acusação a MARX e seus seguidores alemães foi expressa na autobiografia de KROPOTKIN. Escreve ele: "Acontece freqüentemente que um partido político, depois de se ter proposto um objetivo e de ter proclamado que só ficará satisfeito depois de atingi-lo inteiramente, divide-se em duas frações: uma continua a ser o partido ao passo que a outra, embora pretendendo não ter mudado uma palavra no seu programa original, aceita uma série de compromissos e, arrastada por eles, afasta-se do programa primitivo, e torna-se um partido de reformas insignificantes e de expedientes. Uma coisa análoga produziu-se no seio da Associação Internacional de Trabalhadores". E pouco mais adiante toma ainda mais precisa a acusação, fazendo referência expressa ao grupo alemão que, sob a denominação de social-democracia, pretendia a conquista do poder político nos Estados existentes, deixando de lado, a seu ver, o ideal socialista que deverá ser determinado pela massa dos trabalhadores organizados; e, passando a objetivar a exploração das indústrias pelo Estado, o socialismo daquele grupo se convertera num verdadeiro capitalismo de Estado.

A obra autobiográfica de KROPOTKIN foi publicada em português, com o título *Em Torno de uma Vida*, no ano de 1946. As acusações à social-democracia alemã encontram-se às páginas 362 e 363 dessa obra, que é de fundamental importância para a compreensão do anarquismo. A respeito da crítica dos anarquistas há uma interessante referência de ENGELS em *Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico* (Editora Fulgor, São Paulo, 1962, pág. 79), onde, depois de ressaltar que o Estado será extinto, gradativamente, e não abolido, escreve, com evidente ironia, que deveria ser apreciada à luz dessas considerações a "exigência dos chamados anarquistas de que o Estado seja abolido, da noite para o dia".

Por uma série de circunstâncias, entre as quais o excessivo apelo à violência, o anarquismo foi perdendo adeptos ao mesmo tempo em que aumentava a agressividade dos grupos remanescentes. No fim do século passado ainda se registram ações violentas em alguns países, como nos Estados Unidos, onde os anarquistas praticaram uma série de atos terroristas em Chicago, no ano de 1887, e na Itália, onde, em 1900, assassinaram o Rei Humberto I na cidade de Monza.

Depois disso houve manifestações anarquistas na França, na Espanha e, com menos intensidade, em alguns outros países, podendo-se afirmar que o movimento ficou reduzido a um pequeno número de adeptos, de pequena expressão política.

No Brasil foi registrada a presença de grupos anarquistas, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, no fim do século passado e no começo deste século, figurando como líderes imigrantes italianos e espanhóis. O movimento se manteve organizado e promoveu algumas manifestações de certa repercussão, tendo sido a mais importante uma greve geral levada a efeito em São Paulo, em 1917. Daí por diante sua importância foi diminuindo, reduzindo-se a um grupo praticamente inexpressivo já na década de 20.

Aí estão, em linhas gerais, as mais significativas manifestações teóricas e práticas de anarquismo, claramente manifestado como negação da necessidade, e, conseqüentemente, da legitimidade do poder social. É interessante assinalar, porém, que se pode facilmente identificar um anarquismo inconsciente em muitas doutrinas que sustentam a necessidade atual da autoridade em todo grupo social, mas, ao mesmo tempo, buscam reduzir a tal ponto sua atuação que, levadas ao extremo suas proposições, acabaria sendo eliminado o poder social.

19. A maioria dos autores que têm estudado o poder o reconhece como necessário à vida social, embora variando enormemente as justificativas para sua existência e as considerações sobre aspectos relevantes. Um argumento constante, de ordem histórica, é que o poder sempre existiu, não havendo qualquer documento, mesmo relativo aos períodos pré-históricos, indicando a possibilidade de ter existido, em alguma época, a sociedade humana desprovida de poder. As teorias negadoras do poder, quando se referem ao seu aparecimento depois de um certo período de vida social, apóiam-se apenas em suposições e hipóteses, não apontando qualquer dado concreto que sirva de comprovação, ou mesmo de indício, de que tenha existido realmente aquele período anárquico. A observação do comportamento humano, em todas as épocas e lugares, demonstra que mesmo nas sociedades mais prósperas e bem ordenadas ocorrem conflitos entre indivíduos ou grupos sociais, tornando necessária a intervenção de uma vontade preponderante, para preservar a unidade ordenada em função dos fins sociais. Num amplo retrospecto histórico, o que se verifica é que, nas sociedades mais primitivas, a idéia de vontade preponderante, ou de poder, quase se confunde com a idéia de força material. Assim é que se encontram exemplos de homens que tiveram o poder porque eram reconhecidos como os mais aptos, fisicamente, para defender o grupo, o que se justifica pela consideração de que, em tais estágios, a principal necessidade dos membros da sociedade era a defesa contra as ameaças de outros homens, de animais, ou das forças da natureza. Outra manifestação do poder como força, embora já diferenciada da força física, é a outorga do poder aos indivíduos dotados de maior capacidade econômica. Inúmeras explicações têm sido dadas para a criação dessa base do poder, podendo-se resumir essas teorias da seguinte maneira: no início, em estágios mais primitivos da vida humana, todos os bens eram havidos em comum, dando-se a todos a participação nos frutos do trabalho de todos. Entretanto, com o passar do tempo, os mais capazes ou mais previdentes perceberam não ser conveniente que sua sobrevivência ficasse dependendo do que obtivessem em cada dia. E então, quando mais fortes, reservaram para si os lugares em que era mais fácil a obtenção de alimentos, ou, em caso contrário, passaram a armazenar uma parte do quinhão que lhes cabia. Dessa forma, acumularam uma certa quantidade de bens de que todos necessitavam e, chegando os períodos de maior escassez, os outros não tiveram outra saída senão subordinar-se a eles, reconhecendo-os como chefes e satisfazendo sua vontade.

Com o passar dos séculos, entretanto, os homens se tornaram mais conscientes e se tornou precária a superioridade baseada na mera força material, já não se aceitando que um homem fosse considerado superior aos demais pelo simples fato de ser mais bem dotado fisicamente ou mais capaz de cometer violências. Não obstante, esse estágio primitivo ainda perdurou bastante, podendo ser percebido na exaltação dos guerreiros e dos que têm como característica uma desenvoltura maior na utilização da força material, ainda que alheia, contra os outros homens. Mas, conforme a aguda observação do notável MALRAUX, "a crônica policial banalizou a violência", ficando mais do que evidente, nos dias atuais, que o uso da força material de uns homens contra outros é fato corriqueiro, que ocorre em qualquer botequim ou na praça pública, estando bem longe, pois, de servir como critério para a indicação de qualidades superiores de um homem. Surgem, então, novas formas de atuação do poder e novos critérios para a aferição de sua legitimidade. Já nas sociedades primitivas, em consequência da tendência do homem para aceitar a presença de um sobrenatural sempre que alguma coisa escapa à sua compreensão ou ao seu controle, fora admitido um poder desprovido de força material, reconhecendo-se como fonte do poder uma entidade ideal. Entre os antigos povos orientais, assim como na Antiguidade greco-romana, o detentor do poder se apresenta como instrumento da vontade de uma divindade, o mesmo ocorrendo no mundo ocidental após o advento do cristianismo, o que se verifica ainda no século XVIII, com a afirmação do direito divino dos reis. E a partir do fim da Idade Média, entretanto, que se encontra a idéia de povo como unidade e fonte de direitos e de poder. Com os contratualistas essa idéia adquire grande força e vai-se completando, chegando-se, então, à afirmação da existência de uma vontade geral e de direitos sociais, situados na base de toda a organização social.

A consequência dessa evolução é a formação da consciência de que o poder utiliza a força, sem, contudo, se confundir com ela, chegando-se, afinal, no século XIX, à aspiração de fazer coincidirem as noções de poder legítimo e poder jurídico. Entretanto - como acentua MIGUEL REALE -, embora o poder pretenda ser, cada vez mais, conforme ao direito, isto não quer dizer que todo poder seja ou mesmo possa vir a ser puramente jurídico, uma vez que a própria positividade do direito depende da existência de um poder. Assim, o poder e o direito devem ser vistos como fenômenos concomitantes, podendo-se falar, isto sim, em graus de juridicidade de poder, na medida em que ele é mais ou menos empenhado na realização de fins do direito.

Uma vez que não se confundem poder e direito, é evidente que a legitimidade do poder também não coincide com a legalidade. Qual seria, então, o critério para a aferição da legitimidade? MAX WEBER indica três hipóteses de poder legítimo, que são: a) o poder tradicional, característico das monarquias, que independe da legalidade formal; b) o poder carismático, que é aquele exercido pelos líderes autênticos, que interpretam os sentimentos e as aspirações do povo, muitas vezes contra o direito vigente; c) o poder racional, que é exercido pelas autoridades investidas pela lei, havendo coincidência necessária, apenas neste caso, entre legitimidade e legalidade. Esse critério, puramente formalista, baseia-se apenas na origem do poder, conduzindo, por isso, à hipótese absurda de se considerar legítimo, tão-só por causa da origem, mesmo o poder exercido contra a sociedade. Mais recentemente, inúmeros autores, entre os quais avulta a figura de GEORGES BURDEAU, vêm sustentando que, muito mais do que a origem, interessa verificar a atuação do poder, para se aquilatar de sua legitimidade. Rejeitando a colocação feita por MAX WEBER, diz BURDEAU que o poder não é uma força providencial surgida no meio do grupo, mas é uma encarnação do próprio grupo, pois resume suas aspirações. A coletividade deve reconhecer seus liames com o poder, manifestando o seu consentimento. É indispensável, para que se reconheça e se mantenha a legitimidade, que haja convergência das aspirações do grupo e dos objetivos do poder. Em conclusão: poder legítimo é o poder consentido. O governante, que utiliza a força a serviço do poder, deve estar sempre atento a essa necessidade de permanente consentimento, pois se assim não for o governo se torna totalitário, substituindo a vontade dos governados pela dos próprios governantes.

20. Verificando-se, afinal, as configurações atuais do poder e seus métodos de atuação, chega-se à seguinte síntese: a) o poder, reconhecido como necessário, quer também o reconhecimento de sua legitimidade, o que se obtém mediante o consentimento dos que a ele se submetem; b) embora o poder não chegue a ser puramente jurídico, ele age concomitantemente com o direito, buscando uma coincidência entre os objetivos de ambos; c) há um processo de objetivação, que dá precedência à vontade objetiva dos governados ou da lei, desaparecendo a característica de poder pessoal; d) atendendo a uma aspiração à racionalização, desenvolveu-se uma técnica do poder, que o torna despersonalizado (poder do grupo, poder do sistema), ao mesmo tempo em que busca meios sutis de atuação, colocando a coação como forma extrema.

## AS SOCIEDADES POLÍTICAS

21. Como foi demonstrado anteriormente, os agrupamentos humanos caracterizam-se como sociedades quando têm um fim próprio e, para sua consecução, promovem manifestações de conjunto ordenadas e se submetem a um poder, e no tocante à sociedade humana, globalmente considerada, verificamos que o fim a atingir é o bem comum. Entretanto, se verificarmos o que ocorre em qualquer parte do mundo, iremos notar logo a existência de uma incontável pluralidade de sociedades, todas apresentando aqueles três elementos essenciais.

E a cada dia que passa assistimos à formação de novas sociedades, com as características mais diversas. Qual o fator determinante dessa multiplicação de sociedades? A primeira resposta é que os homens que buscam os mesmos fins tendem a agrupar-se para consegui-los mais facilmente. Analisando essa tendência associativa e procurando explicá-la, GOFFREDO TELLES JR. expõe o que denomina processo de integração, tendo como ponto de partida o fato de que as sociedades primitivas se apresentam com uma organização simples e homogênea. Aos poucos, todavia, o grupo vai evoluindo e se torna mais complexo, notando-se, então, que os indivíduos de mesma tendência e com as mesmas aptidões preferem constituir um grupo à parte, num movimento de diferenciação. Mas os grupos assim diferenciados necessitam dos demais para sua própria sobrevivência, sendo indispensável, por isso, que as partes se solidarizem e se conjuguem num todo harmônico, para que cada grupo se beneficie das atividades desenvolvidas pelos demais. Isto se consegue por um movimento de coordenação. Como os objetivos dos indivíduos e das sociedades muitas vezes são conflitantes, e como seria impossível obter-se a harmonização espontânea dos interesses em choque, surge a necessidade de um poder social superior, que não sufoque os grupos sociais, mas, pelo contrário, promova sua conciliação em função de um fim geral comum.

Como se percebe desde logo, há sociedades com objetivos fundamentalmente diversos, pois enquanto umas são o produto de uma escolha de finalidade, outras atuam em função das primeiras. Atentando para esse aspecto, o sociólogo italiano FILIPPO CARLI indicou a existência de três categorias de grupos sociais, segundo as finalidades que os movem: a) sociedades que perseguem fins não-determinados e difusos (família, cidade, Estado etc.); b) sociedades que perseguem fins determinados e são voluntárias, no sentido de que a participação nelas é resultado de uma escolha consciente e livre; c) sociedades que perseguem fins determinados e são involuntárias, uma vez que seus membros participam delas por compulsão (o exemplo mais típico é a participação numa Igreja).

Mais modernamente, DAVID EASTON escreve que a principal distinção que se pode fazer entre os grupos sociais é aquela que coloca, de um lado, as instituições governamentais e, de outro, todas as demais espécies de agregados. Tornando mais específica essa distinção, CATLIN assim se refere a essas espécies de sociedades: "Sociedades particulares são grupos ou agrupamentos considerados como sociedades para as finalidades sociológicas, embora possam ser apenas sociedades do ponto de vista cultural, e não precisem estar organizadas e, ainda menos, reconhecidas ou estabelecidas por lei. Em certos casos, esses grupos ou sociedades são criados por uma finalidade específica ou limitada, e podem ser adequadamente denominados Associações. Em outros casos, e são os mais freqüentes, constituem organizações para a realização de uma função permanente ou quase, e exigem dos que estão assim organizados um padrão de vida cuja conclusão não pode ser prevista. Quando tais organizações não têm sua existência dependente da vontade de outra, são consideradas pelos autores medievais como, juridicamente, *societates perfectae*."

Em linguagem mais direta, e considerando as respectivas finalidades, podemos distinguir duas espécies de sociedades, que são: a) sociedades de fins particulares, quando têm finalidade definida, voluntariamente escolhida por seus membros. Suas atividades visam, direta e imediatamente, àquele objetivo que inspirou sua criação por um ato consciente e voluntário; b) sociedades de fins gerais, cujo objetivo, indefinido e genérico, é criar as condições necessárias para que os indivíduos e as demais sociedades que nela se integram consigam atingir seus fins particulares. A participação nestas sociedades quase sempre independe de um ato de vontade.

22. As sociedades de fins gerais são comumente denominadas sociedades políticas, exatamente porque não se prendem a um objetivo determinado e não se restringem a setores limitados da atividade humana, buscando, em lugar disso, integrar todas as atividades sociais que ocorrem no seu âmbito. Diz HELLER que o político é influenciado e condicionado pela totalidade do ser humano e, por sua vez, influencia e condiciona essa totalidade, acrescentando que o objeto específico da política consiste sempre

na organização de oposições de vontade, sobre a base de uma comunidade de vontade. Muito semelhante é a observação de JEAN MEYNAUD, para quem "a política representa, em seu sentido mais geral, a orientação dada à gestão dos negócios da comunidade. Pode-se também considerá-la como o conjunto dos atos e das posições tomadas para impelir em um rumo determinado a estrutura e a marcha do aparelho governamental". E a isso acrescenta: "A política (a observação é tirada da experiência) engloba a totalidade dos fatores do homem: ideologias sociais, crenças religiosas, interesses de classe ou de grupo, ônus dos fatores pessoais...".

J. D. MABBOT denomina "fins de segunda ordem" os fins gerais, considerando de primeira ordem os fins imediatos (O Estado e o Cidadão, pág. 122).

Assim, pois, são sociedades políticas todas aquelas que, visando a criar condições para a consecução dos fins particulares de seus membros, ocupam-se da totalidade das ações humanas, coordenando-as em função de um fim comum. Isso não quer dizer, evidentemente, que a sociedade política determina as ações humanas, mas, tão-só, que ela considera todas aquelas ações.

Entre as sociedades políticas, a que atinge um círculo mais restrito de pessoas é a família, que é um fenômeno universal. Além dela existem ou existiram muitas espécies de sociedades políticas, localizadas no tempo e no espaço, como as tribos e clãs. Mas a sociedade política de maior importância, por sua capacidade de influir e condicionar, bem como por sua amplitude, é o Estado. Chegamos, portanto, à primeira noção de Estado: é uma sociedade política. Mas, evidentemente, isso apenas é muito pouco para que se tenha dele uma idéia precisa. Todavia, com os elementos colhidos até agora é que iremos proceder à análise dessa espécie de sociedade política, para que saibamos, então, o que é e como funciona o Estado.

Presidente da República no processo legislativo, tendo-se-lhe concedido a possibilidade de enviar projetos de lei ao poder legislativo, ficando este obrigado a discutir e votar o projeto.

132. O regime presidencial tem sido preferido nos lugares e nas épocas em que se deseja o fortalecimento do poder executivo, sem quebra da formal separação dos poderes. A seu favor argumenta-se com a rapidez com que as decisões podem ser tomadas e postas em prática. Além disso, cabendo ao Presidente da República decidir sozinho, sem responsabilidade política perante o parlamento, existe unidade de comando, o que permite um aproveitamento mais adequado das possibilidades do Estado, sem a necessidade de transigências e adaptações que deformam qualquer diretriz política. Por último, alega-se que o presidencialismo assegura maior energia nas decisões, pois sendo o responsável pela política e tendo os meios para aplicá-la, o Presidente da República, naturalmente interessado no êxito de sua política, tudo fará para que o Estado atue com o máximo de suas possibilidades. E essas três características, a rapidez no decidir e no concretizar as decisões, a unidade de comando e a energia na utilização dos recursos do Estado, tudo isso é considerado altamente vantajoso numa época em que se procura aumentar a eficiência do Estado, não enfraquecê-lo.

O principal argumento que se usa contra o presidencialismo é que ele constitui, na realidade, uma ditadura a prazo fixo. Eleito por um tempo certo e sem responsabilidade política efetiva, o Presidente da República pode agir francamente contra a vontade do povo ou do Congresso sem que haja meios normais para afastá-lo da presidência. O impeachment, geralmente previsto nos sistemas presidenciais, é uma figura penal, que só permite o afastamento do presidente se ele cometer um crime. E é perfeitamente possível que o presidente, adotando uma política inadequada, mas sem praticar qualquer ato delituoso, cause graves prejuízos ao Estado, não havendo, nessa hipótese, como retirá-lo da presidência e impedir a manutenção da política errônea. Além disso, como o presidente necessita de base legal para os seus atos mais importantes, sobretudo para efetuar despesas, é indispensável que ele mantenha relações com o legislativo.

E a prática tem demonstrado, segundo se argumenta, que o executivo, mais forte do que o legislativo, obtém deste o que quiser, agindo como verdadeiro ditador. E se o legislativo, na prática, tiver meios para se sobrepor ao executivo, este ficará totalmente cerceado, não podendo agir com eficácia, do que resulta a ineficiência do Estado.

133. Os argumentos contrários e favoráveis ao presidencialismo têm sido levados em conta na organização e na readaptação dos sistemas presidenciais. O que se vê claramente, no entanto, é que têm sido introduzidas tais e tantas modificações que há inúmeros sistemas que preservam muito pouco das características fundamentais do presidencialismo, sem terem adotado também uma organização parlamentarista. O exame das tendências do Estado revelará que, não obstante haver maior aproximação entre o presidencialismo e as

novas formas de governo, do que entre estas e o parlamentarismo, não se pode sustentar que os Estados estejam orientados no sentido da predominância do regime presidencial de governo.

É curioso verificar que, consciente ou inconscientemente, os constituintes norte-americanos seguiram a orientação de MAQUIAVEL, no tocante ao governo ideal, mais bem estruturado para um equilíbrio permanente. De fato, nos Discursos sobre a Primeira Década de Lívio (Livro 1, Cap. 2) diz o genial florentino que as três formas de governo, a realeza, a aristocracia e a democracia, têm defeitos insuperáveis. E acrescenta: "Um legislador prudente que conheça esses defeitos fugirá delas, estabelecendo um regime misto que de todas participe, o qual será mais firme e estável; porque numa Constituição em que coexistam a monarquia, a aristocracia e a democracia, cada um desses poderes vigia e contém os abusos dos demais". Ora, sem esforço verifica-se que foi exatamente esse tipo de governo misto que os norte-americanos organizaram: o executivo, como expressão de governo unipessoal, o judiciário, tendo na cúpula um corpo aristocrático, e o legislativo, representando o componente democrático do governo.

#### TENDÊNCIAS DO GOVERNO NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

134. O aparecimento, dentro de um curto período de tempo, de inúmeros fatores de influência, alterando fundamentalmente a posição do Estado na sociedade, teria que influir, como de fato vem influenciando, sobre as formas de governo. Mas, como é evidente, as transformações não se operam num sentido uniforme em todos os Estados, uma vez que o governo, nas sociedades livres, é expressão da herança histórica do povo, aliada a fatores sociais, econômicos e políticos. Existem, é verdade, certas tendências, em pequeno número, que caracterizam a época, uma vez que derivam das grandes opções oferecidas pela vida social num dado momento histórico. Mas essas tendências não se revelam clara e imediatamente, pois estão envolvidas pelas peculiaridades de cada Estado, determinadas pelas solicitações mais urgentes ou por conflitos de maior impacto emocional. Assim, não é fácil para o teórico distinguir entre o que é tendência fundamental e as configurações momentâneas, embora se possa fazer a tentativa de distinção, pela identificação das instituições que aparecem mais freqüentemente e que dão mostras de serem permanentes.



Essa dificuldade faz com que o tratamento teórico do assunto leve à formação de tipologias que, prudentemente, sem abandonar os padrões tradicionais, começam a fazer o reconhecimento de novos tipos. Mas este mesmo reconhecimento se faz através da vinculação dos sistemas novos aos antigos a que mais se assemelham. Por tal motivo é que surgem com frequência expressões como formas atípicas, sistemas não-clássicos, sistemas impuros, formas ecléticas ou mistas, não faltando também o prefixo neo, quando se quer afirmar ou sugerir que se trata apenas de uma forma nova de exteriorização de uma idéia antiga.

135. O exame das tipologias formuladas pelos principais autores que têm escrito sobre a matéria revela que existe ainda um forte apego à idéia de uma opção fundamental entre parlamentarismo e presidencialismo. Em conseqüência, há um grande esforço para enquadrar dentro de um desses campos todas as formas existentes, havendo, às vezes, o reconhecimento de que determinada forma se afastou tanto de qualquer daqueles padrões tradicionais que deve ser apontada como um tipo novo. Assim, por exemplo, DUVERGER aponta a existência de três tipos fundamentais: os regimes de tipo inglês, que incluem o protótipo britânico e as formas derivadas, podendo-se reconhecer nesse grupo, na realidade, o parlamentarismo e suas derivações; os regimes de tipo americano, tendo como padrão o regime político dos Estados Unidos e compreendendo as formas que derivaram dele. Nesse grupo estão compreendidos, como se vê, o presidencialismo e suas variações; os regimes de tipo russo, entre os quais estão o regime da União Soviética e as variedades derivadas do regime soviético. Mas o próprio DUVERGER observa que as Constituições deste último grupo revelam que se trata de sistemas baseados numa separação flexível dos poderes (com a colaboração recíproca), muito próxima do regime parlamentar clássico. Já para JIMÉNEZ DE PARGA existem o sistema britânico, o norteamericano e o francês. Os primeiros correspondem, respectivamente, ao parlamentarismo e ao presidencialismo.

Quanto ao sistema francês, fica evidente que JIMÉNEZ DE PARGA, preso em demasia aos padrões tradicionais, não conseguiu libertar-se deles, mesmo reconhecendo a existência de um tipo diverso. Assim é que lhe dá a classificação de "parlamentarismo orleanista", para dizerem seguida que se trata de um tipo misto, mescla de parlamentarismo e presidencialismo, concluindo por apontar como uma de suas características fundamentais a predominância do poder executivo.

Outro autor que tratou do assunto, procurando ser minucioso na classificação dos tipos, foi XIFRA HERAS. Indica ele cinco tipos de governo:

- 1) o sistema parlamentar;
- 2) o sistema presidencial;
- 3) os sistemas de desequilíbrio. Sob esta designação, estão indicados os regimes em que se adota o parlamentarismo ou o presidencialismo, mas sem preservar o equilíbrio entre os poderes, dando-se prevalência ao legislativo ou ao executivo;
- 4) os sistemas comunistas. Nesta classe, em que se incluem a União Soviética e as democracias populares, XIFRA HERAS ressalta como peculiaridade o centralismo democrático, que pressupõe a submissão absoluta dos órgãos inferiores aos superiores. Além disso, o poder executivo é exercido por um órgão coletivo, o Presidium, auxiliado por outro órgão coletivo, o Conselho de Ministros. O mesmo autor, analisando em seguida as democracias populares, demonstra que há um pequeno número que segue mais fielmente o modelo soviético, embora sempre com algumas diferenciações, enquanto que a maioria apresenta muitas peculiaridades próprias. Mas a existência de um Parlamento, de um Presidium e de um Conselho de Ministros é um dado constante, que permite a identificação de um tipo novo;
- 5) os sistemas autoritários, entre os quais se incluem todas as formas não-democráticas.

136. A observação da realidade demonstra que as formas tradicionais de governo estão sendo abandonadas, com maior ou menor aceleração, o que se justifica pela presença de novos fatores de influência, representados sobretudo por novas possibilidades e novas aspirações que não encontram um veículo adequado nos padrões tradicionais. Aliás, como já foi acentuado, o parlamentarismo e o presidencialismo surgiram em decorrência de novas circunstâncias históricas, incompatíveis com os regimes precedentes. Isto não quer dizer que as formas de governo sejam apenas conseqüência de outros fatores, não influenciando para que se criem novas circunstâncias. Na verdade, a forma de governo determina certa ordem e certos comportamentos. Mas estes se encadeiam num processo dialético e participam, por sua vez, da criação de novas realidades. Chega-se, por esse meio, a um momento em que as novas realidades criadas estão muito distantes da forma de governo que foi sua determinante inicial, passando então à condição de causa determinante de nova forma de governo, e assim por diante.

O parlamentarismo foi uma forma histórica, resultante de uma longa sucessão de fatos e de situações, e que acabou correspondendo a determinadas necessidades. Mas o reconhecimento de que se havia criado algo novo, retirando a totalidade do poder político dos monarcas, não se deu imediatamente e sem resistências. O mesmo ocorreu em relação ao presidencialismo, que, tendo surgido por imposição de fatores absolutamente novos, rompendo totalmente com o regime monárquico, não foi desde logo compreendido e aceito, havendo quem pretendesse tratar-se apenas de uma nova aparência do sistema antigo. Isso foi objeto de um comentário de HAMILTON, que condenou o erro dos que, não compreendendo o novo sistema, verdadeiramente novo, perdiam-se pela particularidade da chefia unipessoal do executivo e viam aí, apenas com outro nome, a repetição do estatuto do rei da Grã-Bretanha, com poderes ainda mais absolutos. Diz HAMILTON, com bastante ironia, que se esse simples ponto servisse de base a comparações, supondo que pudesse haver algo de parecido entre o Presidente da República americano e o rei britânico, a mesma semelhança deveria ser reconhecida entre aquele e o Grande Senhor, o Kan de Tartária, o Homem das Sete Montanhas e o Governador de Nova York.

É preciso aceitar, portanto, que o parlamentarismo e o presidencialismo já não são as opções necessárias para a formação de um governo. É comum que o excessivo apego às fórmulas consagradas, a necessidade de identificar as coisas segundo um rótulo já conhecido, ou mesmo o temor de parecer leviano ou sensacionalista, levem à aceitação passiva do que é verdade consagrada. E isso muitas vezes é bastante prejudicial, quando se trata de uma forma de governo, porque condiciona as novas organizações, estabelecendo limitações para a institucionalização de novas formas. Com efeito, já houve inúmeras oportunidades, em diferentes Estados, em que todos os debates sobre a reorganização do Estado giraram em torno da conveniência de se adotarem formas puras ou modificadas do parlamentarismo ou do presidencialismo, não se admitindo a hipótese da criação de um regime completamente novo, que não fosse derivação de qualquer daqueles dois.

137. Quais seriam as atuais tendências do Estado, passíveis já de identificação? Como ficou esclarecido anteriormente, nenhum fenômeno isolado, que seja produto de circunstâncias locais e momentâneas, deve ser aceito como tendência fundamental. Nesta categoria, portanto, só entram as diretrizes já definidas e consolidadas, que possam ser consideradas gerais e permanentes. Dessa forma, é natural que a definição das tendências se processe lentamente, fazendo com que só depois de um longo período de tempo elas estejam claramente reveladas, permitindo um tratamento teórico sistemático, enquadrando-se em um conjunto. Quando isto se der já estará totalmente definido o novo regime, que pode então receber uma denominação adequada.

Duas são as tendências que já podem ser consideradas e que, salvo algum imprevisto de grande significação, deverão incorporar-se aos novos regimes atualmente em elaboração: a racionalização do governo e o fortalecimento democrático do governo. Vejamos em que consiste cada uma dessas tendências.

**Racionalização do governo.** Inúmeras vezes se têm manifestado, desde o início deste século, preocupações "racionalizadoras", visando à superação do empirismo nas atividades de governo. A própria adoção do parlamentarismo em larga escala, depois da I Guerra Mundial, foi justificada pela intenção de racionalizar o poder. A diferença fundamental entre esses movimentos anteriores e a tendência que agora se manifesta é que já não se pretende fazer do governo uma atividade racionalizada, livre de imprevistos e de opções inesperadas. Essa espécie de racionalização, incompatível com a própria natureza humana, só é preconizada atualmente pelos chamados tecnocratas, que acreditam na possibilidade de transformar cada homem num robô. A racionalização, que aos poucos vai-se tornando mais clara como tendência, pretende, isto sim, utilizar os elementos técnicos e altamente especializados de que o homem dispõe atualmente, como auxiliares do governo. Nesse sentido, há um esforço objetivando aproveitar os recursos modernos de comunicação e organização, para que os governantes, conhecendo melhor a realidade e dispostos de instrumental eficiente, possam decidir com mais acerto e agir com maior eficácia.

**Fortalecimento democrático do governo.** O exame das inovações constitucionais mais recentes demonstra que vêm sendo adotadas várias medidas tendentes ao fortalecimento do Estado. Para corresponder às novas exigências da vida social o Estado vem aumentando suas atribuições, em extensão e profundidade, agindo com mais intensidade e mais energia e passando a tomar iniciativas, inclusive no campo econômico. Essa nova atitude do Estado é que tem sido chamada, talvez sem muita propriedade, de fortalecimento, sobretudo porque essas novas atitudes exigem maior concentração do poder. Mas, evidentemente, isso não pode ser confundido com o aumento de força material, com a adoção de métodos violentos, pois isto é essencialmente antidemocrático e transforma o Estado num inimigo do povo, o que é absolutamente contraditório e, por isso mesmo, jamais poderia ser uma tendência do Estado.

Na verdade, há uma exigência de maior presença do Estado na vida social, e isso, associado ao esforço de racionalização, leva à elaboração de planejamentos globais para melhor equacionamento dos problemas e aproveitamento mais adequado dos recursos. Mas há também a exigência de que esse fortalecimento seja democrático. Reconhecendo isso, CORWIN, apoiado nas tendências e aspirações do povo norte-americano e tendo em conta que é realmente necessário que o Estado se organize para desempenhar um papel ativo na vida social, sugere a criação de um Conselho Legislativo, que institucionalizaria o corpo de assessores de que se têm valido os Presidentes da República. Essa versão moderna e constitucional do antigo Gabinete da Presidência seria capaz, segundo o próprio CORWIN, de controlar o presidente, ao mesmo tempo em que lhe daria um assessoramento eficiente, que compreenderia a conjugação das possibilidades do Estado com a vontade do povo. Esta permanente atenção à vontade do povo é indispensável para que o Estado forte não seja apenas uma ditadura. É muito importante que se ressalte este aspecto, porque muitas vezes, por despreparo ou má-fé, os governos fortes alegam a incapacidade do povo para entender os problemas de governo e, sob esse pretexto, impedem a participação de qualquer indivíduo que não pertença à burocracia e que não aceite integralmente as razões e os métodos do governo. Quando isto ocorre, não se tem o fortalecimento do Estado, mas sua degeneração.

Esse processo inevitável de decadência, que acompanha todas as ditaduras, foi muito bem descrito por LIPPMANN nas seguintes palavras: "Quando um Galileu é coagido por um inquisidor mais poderoso, embora mais ignorante, o seu gênio científico é arbitrariamente nivelado ao obscurantismo de seus senhores. Só libertando-o das peias da autoridade é que sua superioridade de observador e pensador pode ser exercida. Em nosso tempo há governos que garantem a cultura oficial pelo exílio, as proscricções, o machado, os pelotões de fuzilamento, o óleo de rícino e o aprisionamento em campos de concentração: estão usando de força arbitrária para reduzir estudiosos e artistas, e enfim a população inteira, ao nível cultural dos políticos dominantes. A opinião de homens sem qualificações passa a ser, artificialmente, pela mera intervenção arbitrária da polícia, predominante sobre a opinião de homens que são especialmente dotados e trabalharam para se qualificar". Na verdade, além dos especialistas, cujas observações

críticas devem ser respeitadas porque são úteis ao Estado, o próprio povo, na sua inteireza, deve ter assegurada a possibilidade de expressão livre e deve ser ouvido, pois só ele é senhor de seus interesses no Estado Democrático.

138. Em síntese, há duas tendências fundamentais, já reveladas com muita clareza, que correspondem aos requisitos da generalidade e da permanência: a racionalização do governo e o fortalecimento democrático do governo. Elas revelam uma parte do que deverão ser as futuras formas de governo, quando se tornar patente e for sistematizado o conjunto das tendências decorrentes das novas condições de vida social.

## O ESTADO FEDERAL

139. Nas classificações tradicionais, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo. Modernamente alguns autores sustentam a existência de uma terceira espécie, o Estado Regional, menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo. Essa é a posição sustentada por JUAN FERRANDO BADIA, que aponta como Estados Regionais a Espanha e a Itália.

Para a maioria dos autores que tratam do assunto o Estado Regional é apenas uma forma unitária um pouco descentralizada, pois não elimina a completa superioridade política e jurídica do poder central. Por esse motivo consideram que o Estado Federal continua sendo a opção para se fugir ao excesso de centralização.

140. O Estado Federal indica, antes de tudo, uma forma de Estado, não de governo. Entretanto, há um relacionamento muito estreito entre a adoção da organização federativa e os problemas de governo, pois quando se compõe uma federação isto quer dizer que tal forma de convivência foi considerada mais conveniente para que, sob um governo comum, dois ou mais povos persigam objetivos comuns. Ultimamente têm surgido muitos Estados com organização federativa, o que deve significar que esse tipo de Estado é visto como capaz de corresponder às necessidades e aspirações fundamentais de nossa época. Quais seriam os motivos para o aumento de prestígio do Estado Federal? Para que se possa responder a essa indagação será necessário verificar-se como e quando surgiu o Estado Federal, quais os seus objetivos, suas características e sua evolução. Depois disso será possível compreender os motivos de sua importância no mundo contemporâneo.

141. Etimologicamente, federação (do latim foedus) quer dizer pacto, aliança. O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados. Entretanto, em qualquer época da história humana encontram-se referências a alianças entre Estados, reconhecendo-se que só algumas constituíram federações, o que demonstra, desde logo, que essa união deve apresentar algumas peculiaridades importantes que a distinguem das demais. Na realidade, conforme se verá, o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antiguidade e na Idade Média. Sem dúvida, houve muitas alianças entre Estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes.

Alguns autores entendem que o primeiro exemplo dessa união total e permanente foi a Confederação Helvética, surgida em 1291, quando três cantões celebraram um pacto de amizade e de aliança. Na verdade, porém, essa união, que se ampliou pela adesão de outros cantões, permaneceu restrita quanto aos objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando se organizou a Suíça como Estado Federal.

O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. Em 1776 treze colônias britânicas da América declararam-se independentes, passando a constituir, cada uma delas, um novo Estado. Poucos anos depois celebraram entre si um tratado, conhecido como Artigos de Confederação, aliando-se para uma ação conjunta visando, sobretudo, à preservação da independência. Já em 1643 quatro colônias haviam constituído a Confederação da Nova Inglaterra, para atuarem juntas nas guerras com os indígenas e para resistirem às ameaças da expansão holandesa na América. Em 1754 reuniu-se pela primeira vez um Congresso intercolonial, tendo Benjamin Franklin apresentado um plano de união das colônias, sem obter aprovação. Mas o Congresso continuou a reunir-se, o que influenciou para que em 1776 houvesse a Declaração de Independência, assinada em conjunto pelas treze colônias. Finalmente, depois de prolongados debates, foram assinados, em 1.º de março de 1781, os Artigos de Confederação, passando o Congresso a denominar-se Os Estados Unidos Reunidos em Congresso. Já não havia colônias e sim Estados, que se uniam numa confederação. Esta recebeu o nome de Os Estados Unidos da América, declarando-se que se tratava de uma união permanente. Não obstante, já na Declaração de Independência ficara expresso que as colônias passavam a ser Estados livres e independentes, ficando estabelecido depois, no artigo 2.º do Tratado de Confederação: "Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso". Obviamente, sendo um tratado o instrumento jurídico da

## CAPÍTULO V

### PROBLEMAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

#### O ESTADO NA ORDEM INTERNACIONAL

146. O mundo é uma sociedade de Estados, na qual a integração jurídica dos fatores políticos ainda se faz imperfeitamente. Para o jurista, o Estado é uma pessoa jurídica de direito público internacional, quando participa da sociedade mundial. Na prática, entretanto, apesar de todas as restrições dos teóricos e dos próprios líderes políticos, o reconhecimento de um Estado como tal não obedece a uma regulação jurídica precisa, ficando na dependência da comprovação de possuir soberania. Com efeito, independentemente de atos formais de reconhecimento, o que se exige é que a sociedade política tenha condições de assegurar o máximo de eficácia para sua ordenação num determinado território e que isso ocorra de maneira permanente, não bastando a supremacia eventual ou momentânea. Assim, pois, o que distingue o Estado das demais pessoas jurídicas de direito internacional público é a circunstância de que só ele tem soberania. Esta, que do ponto de vista interno do Estado é uma afirmação de poder superior a todos os demais, sob o ângulo externo é uma afirmação de independência, significando a inexistência de uma ordem jurídica dotada de maior grau de eficácia.

147. Como se vê, há uma regulação jurídica imperfeita, pois ao mesmo tempo em que se exige a comprovação de um dado jurídico - a soberania da ordenação jurídica -, este dado fica sujeito a circunstâncias meramente de fato, não se inquirindo dos motivos pelos quais a ordenação jurídica é capaz ou não de agir soberanamente. De qualquer forma, pode-se dizer que já houve progressos consideráveis, desde que, há cerca de quatrocentos anos, foi iniciado sistematicamente o esforço para submeter a regras jurídicas as relações entre os Estados. De fato, a experiência tem demonstrado a relatividade do conceito de soberania no plano internacional, havendo quem afirme que se deve reconhecer que só têm soberania os Estados que dispõem de suficiente força para impor uma vontade. Além disso, a regulação jurídica, no seu todo, é apenas aparente, pois os Estados mais fortes dispõem de meios para modificar o direito quando isso lhes convém. Mas, como observam KAPLAN e KATZENBACH, o simples fato de um grande Estado procurar dar aparência jurídica a suas decisões já representa um avanço e não deve ser encarado como hipocrisia, pois é esse tipo de comportamento que torna possível a existência de um direito internacional. Realmente, se os que dispõem da força resolvessem usá-la indiscriminadamente, sem qualquer consideração por regras jurídicas, seria a "guerra de todos contra todos", de que falava HOBBS, e toda a sociedade humana sairia perdendo. Do ponto de vista específico da soberania ainda se pode acrescentar que, apesar da eficácia restrita, seu reconhecimento jurídico é de grande importância, porque é em consequência dele que se qualifica como ilegítimo o uso arbitrário da força.

Ainda um aspecto importante a observar é que, tecnicamente, os Estados vivem em situação de anarquia, pois embora exista uma ordem jurídica em que todos se integram, não existe um órgão superior de poder, a que todos se submetam. Este aspecto, aliás, já foi percebido no começo deste século, e pelo reconhecimento dessa deficiência é que, nos últimos tempos, têm sido criadas muitas organizações internacionais dotadas de um órgão de poder. Esta é uma inovação importante, que modifica profundamente os termos do relacionamento entre os Estados.

148. Já no século XVI, o padre dominicano Francisco de Vitória condena a supremacia da força, preconizando a limitação da independência dos Estados pela moral e pelo direito. Rejeitando os argumentos teológico-políticos com os quais, a partir de um direito natural de inspiração divina, as grandes potências procuravam justificar a conquista de territórios e o predomínio sobre "os selvagens pagãos e os infiéis", dizia Vitória: "ampliação do império não é causa justa para uma guerra". Decorridos vários séculos, os pretextos mudaram, mas a forma de atuação dos Estados no âmbito internacional não se alterou. E o século XIX irá conhecer a corrida imperialista dos grandes Estados europeus, os quais, sob a justificativa de uma "ação civilizadora", valem-se da superioridade de força para conquistar territórios e escravizar os povos "menos civilizados". Como bem salienta LIPSON, "o imperialismo significou uma divisão da humanidade em povos de elite, que mandavam, e cujas nacionalidades poderiam encontrar meios de expressão, e povos submetidos, cujas aspirações nacionais deveriam ser esmagadas".

A corrida imperialista continuou no século XX e as disputas entre as grandes potências provocaram a I Guerra Mundial. Terminada esta, surgiu a primeira tentativa para constituição de uma organização mundial de Estados, que falasse em nome de todos e assim pudesse opor barreiras ao egoísmo dos mais fortes. Essa tentativa fracassou e veio a II Guerra Mundial, com um cortejo de destruição e de violência mais trágico do que aquele que se tinha visto na I Grande Guerra. Depois disso, em parte porque a própria guerra havia aproximado os Estados e, em parte, pelo temor de nova conflagração, multiplicaram-se as organizações de Estados. E um passo gigantesco foi dado, no sentido da afirmação de ilegitimidade da submissão de um povo a outro, havendo declarações enfáticas de condenação do colonialismo, do que resultou um grande surto de novos Estados e a multiplicação das forças que pesam no equilíbrio mundial.

Evidentemente, seria ingênuo acreditar que tenham desaparecido o egoísmo e a tendência dominadora dos grandes Estados. E muito expressivo, a esse respeito, o testemunho do presidente de Gana, KWAME N'KRUMAH, que, com sua experiência, observa que "nenhuma potência imperial jamais concedeu a independência a uma colônia, a não ser que as forças

fossem tais que não houvesse outro caminho possível, e há muitos casos em que a independência só foi alcançada através de uma guerra de libertação". E acrescenta: "A própria organização das forças de independência dentro da colônia foi suficiente para convencer a potência imperial de que a resistência à independência seria impossível ou que as conseqüências políticas e econômicas de uma guerra colonial excediam qualquer vantagem a ser obtida pela conservação da colônia".

O dado novo, e sem dúvida de grande importância, é que as circunstâncias gerais exerceram pressão sobre as potências imperialistas e as colônias encontraram, em si próprias, condições para lutar pela independência. Isso se tornou possível, em grande parte, graças à existência de organizações internacionais e à repulsa ao uso arbitrário da força, o que pressupõe a aceitação geral de certos padrões jurídicos e demonstra que aquelas organizações são realmente úteis e, às vezes, até necessárias.

149. O exame das organizações de Estados existentes no mundo em grande número depois da II Guerra Mundial, permite a identificação de três espécies, que são:

**Organizações para fins específicos.** Há inúmeras organizações que se constituíram em função de um único objetivo. Elas podem agrupar Estados de uma só região ou de todas as partes do mundo, mas apresentam sempre como característica um objetivo limitado a determinado assunto. Exemplo desta espécie é a Comunidade Européia do Carvão e do Aço.

**Organizações regionais de fins amplos.** Estas organizações têm como característica fundamental a circunstância de só agruparem Estados de determinada região do mundo. Seus objetivos não são limitados a questões econômicas, militares, jurídicas ou de qualquer outra natureza específica. Em lugar disso, têm competência para conhecer de todos os assuntos que possam interessar aos Estados a ela pertencentes e trabalham a favor da convivência harmônica e do progresso uniforme desses mesmos Estados. RUTH C. LAWSON, que pesquisou essas organizações, fez uma interessante constatação: "... com raras exceções, todas as organizações regionais dão maior ênfase a determinada função, ou política, militar, econômica, social ou cultural. Predomina o interesse por questões econômicas e sociais, sendo evitadas as militares e políticas porque afetam mais a soberania dos Estados". Entre as organizações desta espécie encontra-se a Organização dos Estados Americanos (OEA).

**Organizações de vocação universal.** Estas, sem dúvida alguma, são as de maior importância, porque pretendem reunir todos os Estados do mundo e tratar de todos os assuntos que possam interessá-los. Elas são consideradas de vocação universal porque, embora ainda não tendo atingido a universalidade, pretendem atingi-la. Na realidade, as organizações desta espécie são um fenômeno deste século, só havendo dois exemplos até hoje: a Sociedade das Nações e a Organização das Nações Unidas (ONU).

150. A Sociedade das Nações, também designada como Liga das Nações, surgiu logo após o término da I Guerra Mundial, por sugestão do presidente dos Estados Unidos da América, WOODROW WILSON. Por ocasião da Conferência de Versalhes, que fixou as condições da paz, WILSON esforçou-se para que fosse aceita a idéia da criação de uma organização permanente dos Estados, para desenvolver a cooperação entre eles e garantir a paz mundial. Em 1919 já estava constituída a Sociedade das Nações, cujo Conselho se reuniu

pela primeira vez em Paris, em 16 de janeiro de 1920. Inúmeros pontos negativos foram logo revelados, como obstáculos ao êxito da Sociedade. Entre as principais deficiências merece especial referência o desinteresse das grandes potências. Basta lembrar que os Estados Unidos da América, de onde partira a idéia de constituição da Sociedade, e cujo presidente assinara o pacto de criação na condição de representante de um membro originário, jamais confirmaram seu ingresso. Com efeito, o Senado norte-americano negou-se a ratificar a adesão manifestada pelo seu representante.

O desinteresse das grandes potências, além de reduzir consideravelmente a importância da entidade, frustrando sua vocação de universalidade, contribuiu para que ela não obtivesse os necessários meios de atuação. A Sociedade das Nações, que alinhava entre os seus membros originários apenas vinte e sete Estados independentes e mais cinco que tinham a política externa orientada pela Inglaterra, jamais conseguiu grande número de adesões, chegando a cinquenta e cinco membros em 1926. Além disso, inúmeros desentendimentos surgidos entre os membros acabaram provocando a retirada de alguns, inclusive do Brasil. Já em 1927 era evidente o desprestígio da Sociedade, que não conseguiu qualquer êxito na sua tarefa básica de assegurar a paz. Quando em 1939 teve início a II Guerra Mundial a Sociedade das Nações tinha existência apenas nominal, mas o ato formal de sua extinção só foi registrado em 1946, em Genebra.

151. A Organização das Nações Unidas (ONU), segunda organização de vocação universal a ser criada, resultou da crença nas possibilidades de uma entidade dessa natureza como guardiã da paz e da esperança de que fosse possível evitar os erros que determinaram o fracasso da Sociedade das Nações. Para que não houvesse qualquer relacionamento com esta, preferiu-se constituir um novo organismo, com princípios próprios e organização mais adequada à sua vocação universal. Durante a guerra os representantes da União Soviética, dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, as três grandes potências que comandavam a luta contra o Eixo composto pela Alemanha, Japão e Itália, mantiveram vários encontros para coordenar as ações de guerra. E quando já se considerava definido o desfecho, com a derrota do Eixo, os Estados aliados, como se designavam os demais, começaram a tomar as primeiras providências concretas para a criação da futura organização.

Na obra intitulada O Brasil e a Sociedade das Nações, de JOSÉ CARLOS DE MACEDO SOARES, foi publicada, na íntegra, às páginas 322 e seguintes, a carta enviada pelo Brasil à Sociedade das Nações, com data de 10 de junho de 1926, comunicando a decisão de se retirar e apontando os motivos. Pelo que se depreende da leitura desse documento, o principal motivo foi o menosprezo dos Estados europeus pelos americanos, negando-se a estes qualquer possibilidade prática de interferir em importantes decisões tomadas em nome da Sociedade.

A expressão Nações Unidas é tecnicamente errada, porque se trata, no caso, de uma união de Estados. Preferiu-se, entretanto, essa denominação, porque o nome Estados Unidos levaria a confusões com Estados Unidos da América e porque, por influência do liberalismo, as expressões Nação e Estado são usadas como sinônimas em todo o mundo ocidental.

Em fevereiro de 1945 encontraram-se em Yalta, pequena estação balneária da Criméia, ao sul da União Soviética, Roosevelt, Churchill e Stalin, celebrando vários acordos sobre algumas questões fundamentais relativas à situação mundial de após-guerra. O primeiro ponto do protocolo então firmado refere-se precisamente à "organização mundial", estabelecendo-se que as Nações Unidas realizariam uma conferência sobre a organização mundial em 25 de abril de 1945 e que ela teria lugar nos Estados Unidos. Consideravam-se Nações Unidas, segundo o mesmo protocolo, aquelas que já fossem reconhecidas como tais e as que declarassem guerra ao inimigo comum até 12 de março de 1945. Previu-se também uma consulta especial ao governo da China e ao governo provisório da França, sobre as decisões de Yalta. Desde logo ficou estabelecido que haveria, na futura organização, um Conselho de Segurança, com alguns membros permanentes, cuja concordância unânime seria indispensável para as decisões sobre as questões mais importantes, designadas como "questões de procedimento".

O interesse manifestado pelas grandes potências assegurou o êxito da iniciativa, a tal ponto que nada menos do que dez Estados, que até então permaneciam neutros, declararam guerra à Alemanha e ao Japão, para adquirirem o direito de participar da conferência.

Finalmente, instalada a conferência na Cidade de São Francisco, com a presença de quarenta e seis Estados, aos quais depois se uniram mais quatro, discutiu-se durante cerca de dois meses o documento fundamental de constituição, que foi aprovado por unanimidade em 26 de junho de 1945. Redigida nas cinco línguas adotadas como oficiais - inglês, russo, francês, chinês e espanhol -, a Carta das Nações Unidas foi ratificada um mês depois pelo Senado norte-americano, completando-se as ratificações em outubro do mesmo ano.

152. A ONU é uma pessoa jurídica de direito internacional público, tendo sua existência, organização, objeto e condições de funcionamento previstos no instrumento de constituição, que é a Carta das Nações Unidas. Embora tenha havido certa relutância dos juristas em qualificar a ONU entre as espécies de uniões de Estados já conhecidas, a maioria lhe reconhece a natureza jurídica de uma confederação de Estados, sendo a Carta o tratado que lhe deu nascimento. Com efeito, apesar de sua vocação universal, a ONU resultou de um acordo entre Estados, celebrado nos moldes de um tratado. Cada membro preservou sua soberania, podendo retirar-se da organização quando o desejar, ficando aberta a possibilidade de ingresso de novos Estados, por meio de adesão, pelo processo previsto na própria Carta. Assim, pois, a ONU não tem soberania, não devendo ser confundida com um Superestado.

Até agora o único Estado a se retirar foi a Indonésia. Essa retirada ocorreu a 7 de janeiro de 1965, como represália pelo ingresso da Malásia no Conselho de Segurança. Depois disso a Indonésia pediu e obteve o seu reingresso na ONU.

Os objetivos da ONU, expressos no artigo 12 da Carta, podem ser assim resumidos:

- 1.o) manter a paz e a segurança internacionais;
- 2.o) desenvolver relações amistosas entre os Estados, com base no respeito aos princípios de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos;
- 3.o) conseguir a cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, bem como para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais da pessoa humana;
- 4.o) ser um centro destinado a harmonizar a ação dos Estados para a consecução dos objetivos comuns.

A estrutura da ONU pode ser claramente percebida por meio da indicação de seus órgãos fundamentais, que são:

a) A **Assembléia Geral**, constituída por todos os membros integrantes da organização. Nela cada membro tem direito a um voto, atuando todos em condições de absoluta igualdade. A Assembléia Geral tem competência para discutir qualquer assunto contido nas finalidades enunciadas na Carta. As reuniões da Assembléia Geral ocorrem uma vez por ano e duram de dois a três meses, começando sempre na terceira terça-feira de setembro.

b) O **Conselho de Segurança**, que é, na prática, o órgão mais importante da ONU, tem atribuições deliberativas e executivas, e funciona permanentemente. O Conselho de Segurança compõe-se de onze membros, sendo cinco permanentes - os Estados Unidos, a União Soviética, a Inglaterra, a França e a China - e seis temporários, eleitos pela Assembléia Geral por um prazo de dois anos, proibida a reeleição para um período imediato. Cabe ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, devendo assegurar pronta e eficaz ação da ONU, quando e onde se fizer necessário, podendo requisitar forças armadas e assistência de qualquer membro, inclusive direito de passagem. Cada membro do Conselho de Segurança tem direito a um voto, mas quando se tratar de questões de maior importância é indispensável a concordância de todos os membros permanentes. Estes gozam

do poder de veto, bastando a oposição de um deles para obstar qualquer ação do Conselho, o que significa, na verdade, qualquer ação da própria ONU. Esse poder de veto é de extraordinária importância e constitui um dos pontos que suscitam maiores críticas contra a organização.

Foi exatamente essa condição de membro permanente do Conselho de Segurança que tornou dramática a questão da representação chinesa. Quando a República Popular da China (China comunista) pretendeu participar da ONU, não desejava apenas ser mais um Estado, mas queria que lhe fosse reconhecido o direito àquele lugar permanente no Conselho, como única representante autêntica da China. Depois de muitos anos de espera e várias tentativas sem êxito, a ONU, em importante decisão, tomada no dia 26 de outubro de 1971, reconheceu ao governo de Mao-Tsé-Tung a legitimidade para representar a China e participar do Conselho de Segurança. Em consequência, deixou de ser considerado legítimo o governo de Chiang-Cai-Chec, que foi obrigado a deixar a organização. Não houve, no caso, a expulsão de um Estado e a admissão de outro, pois não chegou a ser pedido por qualquer dos interessados nem foi objeto de consideração o reconhecimento da existência de dois Estados chineses. Partindo do pressuposto de que só havia uma China, com direito a assento permanente no Conselho de Segurança, a ONU só decidiu quem teria legitimidade para representá-la, concluindo a favor do governo de Mao-Tsé-Tung, da República Popular da China.

c) O **Conselho Econômico e Social**, composto de dezoito membros, todos temporários e eleitos pela Assembléia Geral, tem a seu cargo a elaboração de estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos. Cabe-lhe preparar relatórios e fazer recomendações à Assembléia Geral, a entidades especializadas ou aos próprios membros da ONU, sobre os assuntos de sua competência.

d) O **Conselho de Tutela**, que tem a seu cargo os assuntos relacionados com os povos que não sejam ainda autogovernados. Compõem esse órgão os onze membros do Conselho de Segurança e mais os Estados que tenham a seu cargo a tutela de algum território. Caso o número destes seja inferior ao dos que não exercem tutela, a Assembléia Geral elege novos membros, para que haja igualdade. A ONU não admite que qualquer território seja mantido na condição de colônia e trabalha para que os antigos territórios coloniais adquiram sua autodeterminação ou se integrem em algum Estado, como partes deste e sem sofrer discriminações.

e) A **Corte Internacional de Justiça** é o órgão judiciário da ONU, tendo sido organizado com base na antiga Corte Permanente de Justiça. Todos os membros da ONU são partes legítimas para litigar perante a Corte, mas esta pode também conhecer de litígios suscitados por Estados ou contra Estados que não pertençam à organização. A Assembléia Geral e o Conselho de Segurança podem solicitar pareceres consultivos à Corte Internacional de Justiça, concedendo-se esse direito aos demais órgãos da ONU, desde que autorizados pela Assembléia Geral. A Corte compõe-se de quinze juizes, eleitos pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança por um período de nove anos, procedendo-se à renovação de um terço cada três anos. O candidato deve receber a maioria absoluta dos votos de cada um daqueles órgãos, não havendo direito de veto nessa matéria e sendo admitida a reeleição, não podendo haver mais de um membro da mesma nacionalidade. O funcionamento da Corte é permanente, cabendo a ela própria fixar uma escala de férias para seus juizes.

f) O **Secretariado** é o órgão permanente encarregado de todas as atividades burocráticas da ONU. Ele é dirigido por um Secretário-Geral, que é o principal funcionário da organização, sendo escolhido pela Assembléia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança. Além de cuidar das atividades burocráticas e de preparar relatórios anuais sobre as atividades da ONU, o Secretariado exerce uma espécie de vigilância. Com efeito, a Carta da ONU atribui competência ao Secretário-Geral para chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que, em sua opinião, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais. Além de se valer desses órgãos a ONU utiliza o trabalho de organizações especializadas em determinados assuntos, algumas delas criadas posteriormente à ONU e vinculadas a ela, e outras muito mais antigas, que se ligaram à entidade através de convênios.

153. É indiscutível que a ONU tem prestado bastante auxílio ao desenvolvimento dos povos e à causa da liberdade, quando menos assegurando aos pequenos Estados um veículo de comunicações com ressonância mundial. Não há dúvida, também, de que ela apresenta falhas em sua estrutura e no seu funcionamento, que reduzem consideravelmente a eficácia de sua atuação. Entre os principais defeitos mais freqüentemente apontados estão os seguintes:

a) o respeito à soberania dos Estados, que, segundo PIERRE DUCLOS, é a causa profunda de todos os males que afetam a organização, pois implica tantas limitações que, praticamente, anula qualquer possibilidade de ação da ONU, no sentido de garantir a aplicação da Declaração Universal dos Direitos do Homem;

b) o direito de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Esse direito criou, na realidade, uma acentuada discriminação entre os Estados. Entretanto, foi uma exigência dos Estados Unidos e da União Soviética para integrarem a organização. Como esta seria inviável sem a presença desses dois Estados, os demais tiveram que ceder;

c) a falta de eficácia das decisões, pois sendo apenas uma confederação e não dispondo de meios concretos para impor sua vontade, a ONU praticamente se limita a fazer recomendações, que muitas vezes não são atendidas, sem que nada mais possa ser feito;

d) a falta de recursos próprios, uma vez que a ONU depende da contribuição financeira de seus membros, muitos dos quais não efetuam regularmente os pagamentos devidos. Mas, ainda que todos o fizessem, os recursos seriam insuficientes, fazendo com que a ONU dependa de ajuda especial dos grandes Estados para os empreendimentos mais importantes, o que reduz sua eficiência e afeta sua própria independência. Apesar disso tudo, porém, a ONU apresenta saldo positivo, já tendo desempenhado um papel de grande importância na busca de um equilíbrio mundial e na correção dos profundos desníveis ainda existentes no mundo, no tocante ao acesso aos bens sociais e à promoção dos valores fundamentais da pessoa humana.

## INTERVENÇÃO DO ESTADO NA SOCIEDADE

154. O Estado Moderno nasceu absolutista e durante alguns séculos todos os defeitos e virtudes do monarca absoluto foram confundidos com as qualidades do Estado. Isso explica porque já no século XVIII o poder público era visto como inimigo da liberdade individual, e qualquer restrição ao individual em favor do coletivo era tida como ilegítima. Essa foi a raiz individualista do Estado liberal. Ao mesmo tempo, a burguesia enriquecida, que já dispunha do poder econômico, preconizava a intervenção mínima do Estado na

vida social, considerando a liberdade contratual um direito natural dos indivíduos. Sob influência do jusnaturalismo, outros direitos naturais foram sendo proclamados, sobretudo no âmbito econômico, como a propriedade, visando a impedir qualquer interferência do Estado no sentido de criar algum condicionamento à manutenção e ao uso dos bens, ou alguma restrição aos termos de qualquer contrato. Quanto às relações econômicas, a obra célebre de ADAM SMITH, "A Riqueza das Nações", publicada em 1776, correspondia perfeitamente aos desejos dos grandes proprietários e comerciantes, sustentando que cada homem é o melhor juiz de seus interesses e deve ter a liberdade de promovê-los segundo a sua livre vontade. Afirmando a existência de uma ordem natural, capaz de assegurar a harmonia espontânea de todos os interesses, ADAM SMITH condena qualquer intervenção do Estado.

Do ponto de vista político, o liberalismo se afirmaria como doutrina durante o século XIX, sobretudo a partir de 1859, com a publicação da obra "Da Liberdade", de STUART MILL. Adepto entusiasta do jusnaturalismo, sobretudo das idéias de ROUSSEAU, STUART MILL escreve que elas haviam produzido o devido efeito no século XVIII, mas era preciso reafirmá-las através de ações, porque achava que as palavras já haviam esgotado a força que poderiam ter. Em sua opinião, é necessário que os indivíduos observem certas regras gerais no seu relacionamento recíproco, a fim de que as pessoas possam saber o que as espera. Mas, acreditando nas virtudes naturais do homem, acrescenta que no tocante aos assuntos que respeitam a cada um deve ser assegurado o livre exercício da espontaneidade individual. O indivíduo é melhor árbitro de seus interesses do que o Estado, não podendo haver mal maior do que permitir que outra pessoa julgue o que convém a cada um. Assim, qualquer erro que alguém cometa, consciente ou inconscientemente, não produz tanto mal quanto a submissão ao Estado.

Sintetizando sua doutrina, STUART MILL apresenta três objeções fundamentais à interferência do governo:

- a) ninguém é mais capaz de realizar qualquer negócio ou determinar como ou por que deva ser realizado do que aquele que está diretamente interessado. Assim, é mais provável que os indivíduos façam melhor do que o governo;
- b) mesmo que os indivíduos não realizem tão bem o que se tem em vista, como o fariam os agentes do governo, é melhor ainda que o indivíduo o faça, como elemento da própria educação mental;
- c) a terceira razão, que ele considera "a mais convincente de todas", refere-se "ao grande mal de crescer-lhe o poder sem necessidade. Cada função que se acrescenta às que o governo já exerce, provoca maior difusão da influência que lhe cabe sobre esperanças e temores, convertendo, cada vez mais, a parte ativa e ambiciosa do público em parasitas do poder público, ou de qualquer partido que aspire ao poder".

Essas mesmas idéias, já aplicadas ao problema da organização e do funcionamento do Estado e apreciadas sob ângulo jurídico, aparecem na obra de inúmeros juristas, entre os quais BLUNTSCHLI, que afirma ser a economia privada, antes de tudo, assunto dos indivíduos, considerando absurdo que o Estado pretenda erigir-se em tutor dos maiores, quando é certo que estes são mais aptos para cuidar de seus próprios interesses do que qualquer outra pessoa. Assim, pois, o Estado deveria proteger e encorajar o bem dos particulares, não tutelá-los. No mesmo sentido escreve LEROY-BEAULIEU, que afirma serem funções essenciais do Estado a segurança, bem como a conservação das condições favoráveis do meio físico, indicando a possibilidade de intervenção do Estado nos seguintes termos: "O Estado, em medida muito variável, segundo as épocas, os lugares, pode prestar um concurso acessório, secundário, ao desenvolvimento das obras diversas que compõem a civilização e que emanam da iniciativa individual ou dos grupos livres de indivíduos".

Passando da teoria à prática, a burguesia, que numa ação revolucionária conquistara o poder político acrescentando-o ao poder econômico alcançado antes, manteve separados o domínio político, o econômico e o social. Vem daí a distinção absurda que se faz entre democracia política, econômica e social, como se fosse possível essa dissociação. De qualquer forma, o Estado liberal,



resultante da ascensão política da burguesia, organizou-se de maneira a ser o mais fraco possível, caracterizando-se como o Estado mínimo ou o Estado-polícia, com funções restritas quase que à mera vigilância da ordem social e à proteção contra ameaças externas. Essa orientação política favoreceu a implantação do constitucionalismo e da separação de poderes, pois ambos implicavam o enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, a preservação da liberdade de comércio e de contrato, bem como do caráter basicamente individualista da sociedade.

155. O Estado liberal, com um mínimo de interferência na vida social, trouxe, de início, alguns inegáveis benefícios: houve um progresso econômico acentuado, criando-se as condições para a revolução industrial; o indivíduo foi valorizado, despertando-se a consciência para a importância da liberdade humana; desenvolveram-se as técnicas de poder, surgindo e impondo-se a idéia do poder legal em lugar do poder pessoal. Mas, em sentido contrário, o Estado liberal criou as condições para sua própria superação. Em primeiro lugar, a valorização do indivíduo chegou ao ultra-individualismo, que ignorou a natureza associativa do homem e deu margem a um comportamento egoísta, altamente vantajoso para os mais hábeis, mais audaciosos ou menos escrupulosos. Ao lado disso, a concepção individualista da liberdade, impedindo o Estado de proteger os menos afortunados, foi a causa de uma crescente injustiça social, pois, concedendo-se a todos o direito de ser livre, não se assegurava a ninguém o poder de ser livre. Na verdade, sob pretexto de valorização do indivíduo e proteção da liberdade, o que se assegurou foi uma situação de privilégio para os que eram economicamente fortes. E, como acontece sempre que os valores econômicos são colocados acima de todos os demais, homens medíocres, sem nenhuma formação humanística e apenas preocupados com o rápido aumento de suas riquezas, passaram a ter o domínio da Sociedade.

Fazendo a crítica dessa mentalidade e de suas conseqüências, observa ILLIO VANNI com grande acuidade: "A experiência demonstra que, por um complexo de condições próprias da vida social, alguns podem, agindo com plena liberdade, receber mais ou menos do que a justiça queria que lhes fosse atribuído. A experiência demonstra que, em virtude daquelas condições, podem ser obtidas vantagens não devidas à natureza ou ao mérito, e que, assim, mesmo os piores e os inferiores podem triunfar, com prejuízo dos superiores. A liberdade não basta, pois, para assegurar a justiça e não contém toda a justiça". O Estado liberal, na realidade, comprovou tudo isso.

Uma outra conseqüência grave que dele derivou foi a formação do proletariado. Ocorrendo a formação de grandes aglomerados urbanos, como decorrência direta da revolução industrial, havia excesso de oferta de mão-de-obra, o que estimulava a manutenção de péssimas condições de trabalho, com ínfima remuneração. Entretanto, a burguesia, que despontara para a vida política como força revolucionária, transformara-se em conservadora e não admitia que o Estado interferisse para alterar a situação estabelecida e corrigir as injustiças sociais. Foi isso que estimulou, já no século XIX, os movimentos socialistas e, nas primeiras décadas do século XX, um surto intervencionista que já não poderia ser contido.

Durante a I Guerra Mundial a situação dos operários se agravou no mundo todo. Na Rússia criaram-se as condições para a formação do primeiro Estado socialista, e nos demais Estados a estabilidade social começou a ser buscada através de medidas socializantes. Logo depois da guerra, aprova-se na Alemanha a Constituição de Weimar, dando grande ênfase à questão operária, o que seria imitado por outras Constituições. E foram ainda as grandes dificuldades enfrentadas pelas massas proletárias que determinaram, na Alemanha, a ascensão do partido nazista, e nos Estados Unidos, tradicionais e intransigentes defensores da livre empresa, a implantação do Estado intervencionista.

Em 1932, Franklin Roosevelt é eleito presidente dos Estados Unidos, encontrando o povo em situação desesperadora: milhões de desempregados, famílias inteiras sem abrigo e sem alimentos, e até os altos círculos financeiros inseguros e desorientados. Enfrentando a resistência dos empresários e dos tradicionalistas, Roosevelt lançou seu programa de governo conhecido como New Deal, que era, na realidade, uma política intervencionista. A própria Suprema Corte norte-americana criou obstáculos para a implantação dessa nova política, mas as solicitações sociais eram intensas, os resultados começaram a demonstrar o acerto da orientação e, afinal, o intervencionismo se tornou irreversível. Em 1936, Franklin Roosevelt conseguiria reeleger-se com votação esmagadora e seus próprios adversários reconheceriam o êxito de sua política de governo. Nesse mesmo ano, WALTER LIPPMANN, que sempre se opusera ao New Deal, publica uma obra que ficaria famosa como a expressão de um neoliberalismo.

Embora reafirmando-se liberal, LIPPMANN reconhece que o principal problema era "como conciliar com a economia relativamente nova da divisão do trabalho as grandes, antigas e progressistas tradições de liberdade, incorporadas nas leis que respeitam a personalidade humana". Procurando dar uma nova definição do liberalismo, diz que "o Estado liberal há de ser concebido como protetor de direitos iguais, dispensando a justiça entre os indivíduos. Procura proteger os homens contra a arbitrariedade, e não dirigi-los arbitrariamente".

Como fica evidente, essa doutrina está bem distante do não intervencionismo do século XIX, e retrata uma nova concepção do papel do Estado na Sociedade.

156. Desde então, como assinala HAROLD LASKI, o Estado-polícia foi substituído pelo Estado de serviço, que emprega seu poder supremo e coercitivo para suavizar, por uma intervenção decidida, algumas das conseqüências mais penosas da desigualdade econômica. O advento da II Guerra Mundial iria estimular ainda mais a atitude intervencionista do Estado. Assumindo amplamente o encargo de assegurar a prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos, o Estado vai ampliando sua esfera de ação. E a

necessidade de controlar os recursos sociais e obter o máximo proveito com o menor desperdício, para fazer face às emergências da guerra, leva a ação estatal a todos os campos da vida social, não havendo mais qualquer área interdita à intervenção do Estado. Terminada a guerra, ocorre ainda um avanço maior do intervencionismo, pois inúmeras necessidades novas impõem a iniciativa do Estado em vários setores: na restauração dos meios de produção, na reconstrução das cidades, na readaptação das pessoas à vida social, bem como no financiamento de estudos e projetos, sugeridos pelo desenvolvimento técnico e científico registrado durante a guerra.

Constatando o completo desacerto das previsões feitas no início do século por WERNER SOMBART, assinala ROCHA BARROS algumas das características da ordem social no ano de 1953: "A atividade econômica não é mais discricionária - os regulamentos administrativos a colhem em suas malhas"; "a liberdade de exercer a atividade econômica como, quando e onde cada um queira se restringe até à eliminação; a liberdade contratual cede passo à regulação estatutária"; "a vitória definitiva da vontade individual sobre a vontade coletiva não é mais o que se exprime nem mesmo no Direito Privado: a vontade do Estado - a vontade dos seus agentes - tende a predominar sobre a dos simples súditos em todos os campos"; "os monopólios integram-se no Estado, não se suprimem. Nem se suprimem os regulamentos: pululam. O Estado não se limita à polícia e à administração da justiça: financia, fabrica, comercia, gera a economia".

157. Muito recentemente, em decorrência de um intenso esforço competitivo entre os grandes Estados, desencadeou-se um novo processo intervencionista que muda radicalmente os termos do problema. Até há poucos anos as grandes empresas e os grandes grupos capitalistas viam a participação do Estado nas atividades econômicas e sociais como um fator de restrição à liberdade. Entretanto, essa participação acabou por se revelar altamente benéfica para os detentores de capital e dirigentes de empresas, pois o Estado passou a ser um grande financiador e um dos principais consumidores, associando-se com muita frequência aos maiores e mais custosos empreendimentos. Essa nova situação foi muito bem retratada por JOHN KENNETH GALBRAITH, o notável economista, sociólogo e político norte-americano, em sua obra "O Novo Estado Industrial". Diz ele que "apenas os defensores profissionais do sistema da livre iniciativa, membros de um ofício humilde e mal pago, ainda defendem o domínio da competição, sendo este o teste pelo qual melhor se pode calcular que seus clientes fracassarão".

Constatando as influências do planejamento e do desenvolvimento tecnológico no mundo atual, observa GALBRAITH que o planejamento bem sucedido nas áreas de tecnologia cara e sofisticada exige que o Estado subscreva os custos de pesquisa e aperfeiçoamento, e que garanta um mercado para os produtos resultantes. O atrativo exercido pela tecnologia refinada, mesmo sobre as pessoas de menor nível cultural, fez com que o seu financiamento se tornasse uma função social aprovada, não se indagando dos reais benefícios que o empreendimento trará à sociedade. Além disso tudo, observa-se que os modernos processos de organização, produção, divulgação, venda e distribuição não ficam mais na dependência de mecanismos espontâneos de oferta e procura, nem decorrem de iniciativas idealistas que assumem todos os riscos. Em lugar disso, apóiam-se em pessoal técnico altamente especializado, que, na sua quase-totalidade, têm a sua formação financiada ou mesmo custeada pelo Estado.

A consequência disso tudo é que já se pode considerar definido um novo intervencionismo do Estado na vida social. Desapareceram os limites entre o público e o privado, e o Estado, antigo mal necessário, passou à condição de financiador, sócio e consumidor altamente apreciado, tendo cada vez mais estimulada sua atitude intervencionista, justamente pelos grupos que mais se opunham a ela.

## ESTADO SOCIALISTA E CAPITALISMO DE ESTADO

158. Quando surgiu o movimento socialista, no início do século XIX, incorporado às teorias anarquistas, ninguém pretendia, e seus líderes também não admitiam, que se pensasse num Estado socialista. Com efeito, as injustiças sociais, a miséria do proletariado, a existência ostensiva de uma pequena classe de privilegiados, tudo isso, segundo os primeiros socialistas, só se mantinha graças ao Estado. E não se pensava que o Estado pudesse ter outra utilidade que não a manutenção e a proteção dos privilégios.

A liberdade, consagrada nas Constituições, não tinha chegado até àqueles que só possuíam sua força de trabalho. A igualdade de direitos significava apenas que todos tinham direito à igual proteção do Estado, o que representava, na prática, que a ordem social tinha que ser preservada pelo Estado, não havendo a mínima possibilidade de que alguém fosse obrigado a ceder um pouco de sua renda ou de seus privilégios para aliviar a situação dos que mal conseguiam sobreviver. A liberdade contratual, assegurada pelo Estado, tinha como consequência o oferecimento de salários miseráveis em troca de longuíssimas jornadas de trabalho em ambientes insalubres e sem qualquer proteção. E o proletário tinha assegurado pelo Estado seu direito de livremente escolher entre esse contrato de trabalho ou o desemprego, que representava o desabrigo, a fome, a doença, para o trabalhador e sua família.

Em face de tal situação seria surpreendente se o proletário não visse no Estado, controlado pela burguesia, um grande inimigo, que deveria combater e se possível destruir. E, de fato, foi essa a idéia que se desenvolveu e em torno da qual se concentraram os movimentos proletários: a destruição do Estado, para possibilitar a redistribuição das riquezas e a instauração de uma ordem social em que os indivíduos recebessem de acordo com seu trabalho e segundo suas necessidades.

159. A Liga dos Comunistas, união operária internacional, cuja existência era considerada ilegal em todos os Estados onde havia massas proletárias, realizou, secretamente, um Congresso em Londres, em novembro de 1847. Nessa oportunidade, MARX e ENGELS foram encarregados de redigir um programa pormenorizado, teórico e prático, para orientar o movimento comunista. Foi dessa forma que surgiu o famoso Manifesto Comunista, de 1848, que iria exercer enorme influência sobre a classe proletária, contribuindo para aglutinar e estimular a corrente socialista que acabaria predominando sobre as demais, consideradas utopistas.

No Manifesto é preconizada a união de todos os trabalhadores para a luta contra a burguesia. Como tarefa imediata propõe-se a conquista do poder político, para que o proletariado surgisse como classe dominante. Diz então o Manifesto: "O proletariado utilizará sua supremacia política para arrancar pouco a pouco todo o capital à burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos dos Estados, isto é, do proletariado organizado em classe dominante, e para aumentar, o mais rapidamente possível, a massa das forças produtivas". Concluindo a parte relativa ao problema do Estado, acrescenta o Manifesto que, "com a própria marcha dos acontecimentos, uma vez desaparecidos os antagonismos de classe, e concentrada toda a produção nas mãos da população ativa organizada em vastas associações, o poder público perde seu caráter político". Ora, sendo o Estado essencialmente político, essas palavras foram interpretadas como uma previsão de desaparecimento do próprio Estado. Mais tarde, referindo-se a esse ponto, que foi objeto de acasas polêmicas, disse ENGELS que jamais haviam afirmado que o Estado poderia ser destruído de um momento para outro, mas, em lugar disso, sustentavam que ele deveria extinguir-se, tornando-se gradualmente desnecessário até que ficasse completamente desprovido de qualquer função política.

Após o lançamento do Manifesto, inúmeras ocorrências influíram sobre as diretrizes do movimento proletário. MARX e ENGELS passaram a chefiar uma corrente socialista, sustentando que propunham um socialismo científico em lugar do socialismo utópico dos demais. Os anarquistas, por seu lado, consideravam contrárias aos seus princípios todas as soluções que preconizavam a utilização de meios legais para a conquista do poder, chegando a acusar MARX e ENGELS de oportunistas. Já se havia verificado essa divisão quando ocorreu a primeira tentativa de conquista do poder político pelos proletários, através do movimento revolucionário eclodido na França, em 18 de março de 1871, culminando, na primeira fase, com a instalação da Comuna de Paris. Embora considerando a Comuna o primeiro Estado proletário, os próprios autores socialistas reconhecem que, na realidade, não se pode sustentar que ali se tenha feito uma experiência marxista. Além disso, pelo despreparo dos líderes e por falhas de organização, o movimento durou muito pouco, sendo derrotado no dia 28 de maio de 1871. Na verdade, a Comuna foi um movimento bastante limitado, do qual participaram apenas os trabalhadores urbanos da cidade de Paris. Não bastasse isso, e ainda se deve acrescentar que os marxistas não tiveram a liderança da Comuna, que foi dividida entre blanquistas e proudhonianos, que também divergiam entre si sob muitos aspectos. No próprio ano de 1871 MARX publica "A Guerra Civil na França", analisando a Comuna de Paris e dando grande ênfase ao problema da organização do poder político. Considera a Comuna uma "corporação de trabalho, concomitantemente legislativa e executiva", apontando-a como a forma política por fim descoberta para levar a cabo a emancipação os trabalhadores. Contrariando todas as previsões, foi na Rússia, onde ainda era incipiente o desenvolvimento industrial, que surgiu a oportunidade para a implantação do Estado socialista. Em 1905, unidos socialistas e republicanos contra o absolutismo do czar, desencadeou-se um movimento revolucionário que, depois de inúmeros sucessos parciais, acabou sendo sufocado em 1907. Durante esse movimento surgiram os soviets (palavra russa que quer dizer conselhos) que eram conselhos de delegados, congregando operários, trabalhadores rurais e soldados, tendo LENIN previsto que eles seriam não só um órgão de luta para a conquista do poder, mas a própria base do Estado socialista. Finalmente, em fevereiro de 1917, o governo czarista é derrubado por socialistas e republicanos, cabendo a estes últimos a chefia do governo provisório, entregue a Kerenski.

Depois de uma primeira fase de boa convivência, o governo provisório, sentindo-se ameaçado pelos socialistas, inicia uma forte repressão, cujo resultado, entretanto, foi contrário ao esperado, pois acabou favorecendo a coesão socialista. Pouco depois, em outubro de 1917, numa ação fulminante, os socialistas conseguiram tomar o poder. Logo em seguida, o próprio LENIN, misto de teórico e homem de ação, publica "O Estado e a Revolução", procurando fixar as bases da organização política proletária. Colocando o problema da permanência ou desaparecimento do Estado, LENIN observa que há dois aspectos a considerar. Um deles é o que se refere ao futuro longínquo, parecendo-lhe que a questão fora resolvida por ENGELS com a explicação sobre a extinção do Estado. Outro problema, de ordem prática e de maior atualidade, era o relativo à instalação imediata do Estado socialista, para o qual traça as seguintes tarefas: "... a expropriação dos capitalistas, a transformação de todos os cidadãos em trabalhadores e empregados de um grande sindicato único, a saber, de todo o Estado, e a subordinação absoluta de todo o trabalho desse sindicato a um Estado verdadeiramente democrático, ao Estado dos soviets dos deputados operários e soldados". Afinal, no ano de 1918 foi aprovada a Constituição da República Soviética Federativa Socialista Russa, surgindo, assim, o primeiro Estado socialista, que em 1924 passaria a denominar-se União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

160. A análise do Estado soviético, de suas características e de seu desenvolvimento, precisa ser feita a partir de conceitos e de valores que não podem ser aplicados ao Estado construído pela burguesia. De fato, basta atentar-se para a circunstância de que, com as revoluções do século XVIII, o poder político, no mundo ocidental, passou para as mãos dos que detinham o poder econômico. Dessa forma, era natural que procurassem uma organização conveniente aos seus interesses econômicos, consolidando uma ordem que não

limitasse ou pusesse em risco aqueles interesses. O Estado socialista nasce justamente em oposição a essa ordem e nele o poder político é empalmado pelos que não têm poder econômico, mas que só têm a força de trabalho. Assim sendo, era também natural que no Estado socialista prevalessem os interesses do trabalho, criando-se uma organização que impedisse a acumulação de riqueza em mãos de particulares e a exploração do trabalho assalariado.

É importante que se tenha em conta essa diferença inicial, porque dela decorrem conseqüências fundamentais. Assim, quando a União Soviética se qualificou oficialmente como ditadura do proletariado não estava admitindo que fosse antidemocrática. Ao contrário disso, afirmava que, sendo o proletariado a classe mais numerosa em qualquer Estado, só quando ela tivesse o poder político é que o Estado poderia ser considerado democrático. E o poder do proletariado deveria ser exercido ditatorialmente contra os seus exploradores, pois estes eram naturalmente inimigos do Estado socialista.

Por decisão do XXII Congresso do Partido Comunista da União Soviética, realizado em outubro de 1961, o Estado soviético deixou de ser qualificado como ditadura do proletariado para se transformar em Estado de todo o povo. A justificativa para essa decisão foi que na União Soviética, àquela data, todo o povo já era trabalhador e ninguém mais vivia da exploração do trabalho alheio, uma vez que ninguém podia utilizar empregados para, através da atividade destes, auferir renda.

Quanto ao controle da liberdade pelo Estado, também sustentam os teóricos soviéticos que isso é mais justo e mais democrático do que se aquele controle for exercido por um grupo de indivíduos que, tendo o poder econômico, utiliza o Estado a seu serviço. Sendo o Estado Socialista dirigido pela maioria que é o proletariado, o controle que exercer será verdadeiramente democrático, porque exercido pela maioria. Assim,

por exemplo, alegam que quando os jornais pertencem a grupos econômicos privados o povo não tem liberdade de imprensa, porque, como é óbvio, aqueles grupos só publicam o que lhes convém e da forma que mais atenda aos seus interesses.

Quanto à propriedade estatal dos meios de produção, também lhes parece mais justo e mais democrático, sempre partindo do pressuposto de que o Estado é o povo numa ordem e de que o governo exercido pelo proletariado é o governo da maioria. Por estas circunstâncias, a utilização dos meios de produção se fará de maneira mais conveniente a todo o povo, e não apenas aos interesses de um pequeno número de proprietários.

161. Do ponto de vista da estrutura do Estado, a União Soviética é uma república federativa. A primeira Constituição do Estado socialista, de 1918, qualificava-o como república federativa russa.

Entretanto, pela integração dos povos de outras nações, a Rússia passou a ser apenas um dos membros da federação, razão pela qual em 1924 foi aprovada outra Constituição, para a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Depois disso, considerando superada a fase revolucionária, o VIII Congresso do Partido Comunista aprovou, em 5 de dezembro de 1936, uma nova Constituição para a União Soviética.

Construindo um sistema a que deram o nome de centralismo democrático, os soviéticos estabeleceram a escolha de todos os governantes por eleições, mas os órgãos inferiores são subordinados aos superiores, de maneira que todos dependem do órgão supremo do Estado, que é o Soviet Supremo. Este exerce o poder legislativo e se compõe de duas Câmaras: uma, o Soviet da União, que reúne os representantes do povo; outra, o Soviet das Nacionalidades, que congrega representantes das unidades federadas. Um aspecto curioso é que estas não são todas da mesma categoria, havendo Repúblicas Federadas, Repúblicas Autônomas e Regiões, além de territórios nacionais. As Repúblicas Federadas são autorizadas pela Constituição da União Soviética a celebrarem tratados no âmbito internacional, o que explica a presença delas na ONU ao lado da União Soviética. A chefia do Estado é exercida pelo Presidium do Soviet Supremo, órgão coletivo eleito pelas duas Câmaras e de que participa, como principal membro, o Presidente da República. O poder executivo é exercido pelo Conselho de Ministros, também eleito em sessão comum das duas Câmaras, sem um tempo certo de mandato e chefiado pelo Primeiro Ministro. O Conselho de Ministros tem uma composição complexa, compreendendo um pequeno número de ministros que exercem atribuição de governo propriamente dito e um grande número ao qual se conferem funções de administração.

Finalmente, participa da própria estrutura do Estado o Partido Comunista, que nos termos do artigo 126 da Constituição é o "núcleo diretor de todas as organizações de trabalhadores, tanto sociais como do Estado". As diretrizes políticas fundamentais do Estado soviético são fixadas pelo Partido Comunista, através de seus Congressos, entregando-se a chefia do partido a um Secretário-Geral.

Aqui também ocorre uma circunstância curiosa, pois, em face de sua autoridade o Secretário-Geral do Partido Comunista participa intensamente das atividades de governo, razão pela qual aparece com freqüência ao lado do Primeiro Ministro, mesmo nos entendimentos com representantes de Estados estrangeiros.

162. Até o início da II Guerra Mundial a União Soviética era o único Estado socialista existente no mundo. Após a guerra surgiram na Europa oriental as chamadas democracias populares, como derivações do sistema soviético. Evidentemente, seria demasiado simplista explicar pela coação a ocorrência de tal fenômeno, como se a União Soviética tivesse obrigado, pela força das armas, todos aqueles Estados a adotarem orientação socialista, forçando os próprios líderes locais, que assumiram os governos, a se dizerem socialistas. As causas do aparecimento das democracias populares são muito mais complexas, podendo-se indicar mesmo três causas fundamentais que favoreceram a implantação do socialismo naqueles Estados, e que são as seguintes:

a) A atitude das elites políticas tradicionais, quando a Alemanha invadiu os Estados da Europa oriental. Verificando-se o comportamento das antigas lideranças partidárias em face da presença dos exércitos nazistas, encontramos três espécies de reação: um primeiro grupo, valendo-se de suas condições gerais mais favoráveis, conseguiu fugir para outras partes do mundo; outro grupo, levado por uma série de circunstâncias, permaneceu mas omitiu-se, passando a cuidar, pura e simplesmente, de seus interesses particulares, não tomando qualquer atitude contra os invasores; um terceiro grupo, ou por motivos egoístas ou, em raros casos, acreditando poder atenuar os males, aderiu aos invasores, passando a colaborar com os alemães.

Enquanto as elites tradicionais adotavam esses comportamentos, outros militantes políticos, geralmente integrantes dos "partidos populares", e que antes da guerra não participavam do governo, passaram a lutar contra os invasores, integrados nos movimentos subterrâneos de resistência.

b) A segunda causa foi o aparecimento dos soviéticos nesses Estados como libertadores. Foi com as tropas soviéticas que os movimentos de resistência se coordenaram para expulsar os invasores alemães, e foi graças a elas, efetivamente, que se conseguiu a expulsão, o que contribuiu fortemente para criar um ambiente favorável aos soviéticos, independente de tendências políticas.

c) Como terceira causa podem-se indicar os acordos de Yalta e Potsdam, celebrados entre as grandes potências aliadas, Estados Unidos, União Soviética e Grã-Bretanha, estabelecendo que à medida que os alemães fossem sendo expulsos de cada território, a potência que tivesse efetuado a libertação passaria a ter controle total sobre a área libertada.

Somando-se esses fatores, explica-se logicamente, como coisa fácil de prever, a aceitação do modelo soviético para a reconstrução daqueles Estados. Na realidade, logo após a libertação as frentes de resistência, que eram lideradas pelos partidos populares, passaram a constituir os governos provisórios. Evidentemente, a maioria desses líderes, que eram membros de partidos de trabalhadores, tinha tendências socialistas e aspirava ao poder para implantar suas idéias.

Seria por demais ingênuo pretender que, passada a fase de luta, eles chamassem de volta os antigos governantes e se colocassem de novo em plano secundário. A isso tudo ainda se deve acrescentar que a União Soviética, por força das circunstâncias, foi quem lhes deu apoio econômico para o início da reconstrução, o que também influiria para a criação de vínculos de várias espécies.

A partir de 1945 surgem, portanto, as democracias populares, baseadas, em grande parte, no modelo soviético. Na verdade, porém, não houve o transplante puro e simples desse modelo, verificandose, em cada Estado, a presença de peculiaridades decorrentes de suas tradições históricas e de suas características culturais. A própria organização do Estado variou bastante, havendo alguns mais próximos e outros mais distantes da estrutura soviética. Assim, entre outros aspectos, apenas a Iugoslávia adotou a forma federativa com um legislativo bicameral, encontrando-se em todos os demais uma só câmara. Os sistemas partidários também não apresentaram uniformidade, havendo inúmeros casos de pluripartidarismo. Como era natural que ocorresse, os partidos populares tinham o predomínio, sendo freqüente sua união em "frentes populares", sob a liderança do Partido Comunista. Em alguns Estados, como na Bulgária, Polônia e Hungria, surgiram partidos agrários, agrupando trabalhadores e pequenos proprietários rurais. Quanto ao sistema eleitoral não houve, igualmente, uma padronização, sendo mais freqüente o sistema de lista única, incluindo candidatos comunistas e dos demais partidos.

Uma outra característica diferenciadora, de grande importância, é a relativa à organização econômica. Em todas as democracias populares foram estabelecidos três setores: um de economia estatal, passando-se para o Estado os principais meios de produção; outro de economia privada, relativo aos pequenos meios de produção, notando-se especialmente o aparecimento de um grande número de pequenos proprietários rurais; um terceiro setor, de economia cooperativa, inspirado no cooperativismo soviético e que em alguns Estados foi amplamente desenvolvido, por ser considerada a forma socialista mais autêntica.

A partir de 1947 a situação muda radicalmente, pois em decorrência de seus desentendimentos com os antigos aliados a União Soviética sente a necessidade de exercer um controle rígido sobre sua área de influência. Nesse momento, quando as democracias populares já haviam aceitado uma situação de dependência econômica em relação aos soviéticos, estes exerceram forte coação e impuseram padrões políticos bastante rígidos. Logo no ano seguinte, porém, a Iugoslávia reagiu contra essas imposições, mantendo uma atitude de independência em relação à União Soviética, embora reafirmasse o propósito de continuar socialista. Graças a isso foi possível à Iugoslávia desenvolver seu próprio sistema de vida e de governo, criando novas instituições que não têm paralelo na experiência de qualquer outro Estado. As demais democracias populares não tiveram condições para reagir e ficaram submetidas até 1953, quando, com a morte de Stalin, transforma-se profundamente a atitude da União Soviética. Em 1955 houve a reconciliação entre iugoslavos e soviéticos, e em 1956 o XX Congresso do Partido Comunista reconheceu, solenemente, que "há muitos caminhos para o socialismo".

Desde então as democracias populares diversificaram-se bastante, apesar de terem continuado a viver na dependência econômica da União Soviética, o que sempre gera a dependência política. Podese dizer que as inovações fundamentais trazidas pela proposta socialista se consolidaram nesses Estados, não havendo qualquer perspectiva de retorno das antigas monarquias ou dos acentuados desníveis sociais que subsistiram até o início da II Guerra Mundial. Isso não se confunde, porém, com a aceitação voluntária da liderança soviética.

Foi o que se verificou em 1968, quando as tropas do Pacto de Varsóvia, sob comando soviético, invadiram a Checoslováquia para impor uma orientação política. Opondo-se à invasão, os líderes, os intelectuais e os universitários checos acusaram a União Soviética de ação totalitária, em oposição aos princípios socialistas e democráticos. Mas ninguém pediu a volta

da antiga aristocracia. Em outros Estados da Europa oriental, como na República Democrática Alemã e na Iugoslávia, foi afastado, em grande parte, o modelo soviético, adotando-se organização bastante peculiar, sem recusar o socialismo.

163. Outros Estados socialistas vêm sendo criados a partir de 1949. Nesse ano, os comunistas chineses conquistaram o poder após prolongada guerra civil, obrigando seus opositores a se refugiarem na Ilha de Formosa. Depois de uma fase considerada revolucionária, foi aprovada, em 20 de setembro de 1954, a Constituição da República Popular da China, substituída por outra em 17 de janeiro de 1975. Segundo a nova Constituição, o órgão supremo do Estado é a Assembléia Nacional Popular, mas esta é subordinada ao Partido

Comunista Chinês, além de se compor de membros eleitos pelas províncias, regiões autônomas e municipalidades, aos quais se podem juntar outros indicados pelo Partido. O Presidente do Comitê Central do Partido é o comandante supremo de todas as forças armadas. Adota-se o "centralismo democrático", semelhante ao da União Soviética, mas foi suprimida a figura do Presidente da República, ficando em seu lugar um Comitê Permanente da Assembléia Nacional, eleito pela própria Assembléia.

A nova Constituição eliminou a propriedade capitalista e a propriedade individual dos meios de produção, estabelecendo dois tipos de propriedade: a propriedade socialista de todo o povo e a propriedade coletiva socialista das massas trabalhadoras. Permite-se, porém, aos trabalhadores não agrícolas que exerçam suas atividades individualmente, desde que não usem, em seu proveito, os serviços de outros trabalhadores, permitindo-se também aos trabalhadores das comunas populares (agrícolas) que cultivem para si e para suas respectivas famílias um pequeno pedaço de terra e que tenham um pequeno número de animais.

Tanto a antiga quanto a nova Constituição diferem bastante do modelo soviético. Em outros Estados socialistas da Ásia, como o Vietnã, a Coreia do Norte e a Mongólia, encontram-se também peculiaridades muito acentuadas, anulando a idéia de uma forma estereotipada de Estado socialista.

164. Também a África sofreu o impacto do socialismo, declarando-se socialista um grande número dos novos Estados surgidos depois da II Guerra Mundial. Convencionou-se adotar a expressão socialismo africano para qualificar as novas formas surgidas no continente africano. Uma análise mais pormenorizada revela, entretanto, que há uma grande variedade de organizações, havendo muito pouco de comum entre os Estados socialistas árabes e os negros, como há também diferenças muito acentuadas entre estes últimos.

Em excelente estudo sobre o socialismo africano, dirigido por WILLIAM H. FRIEDLAND e CARL G. ROSBERG JR., observa-se que não há, na verdade, uma ideologia precisa ou uma norma de ação específica, que identifiquem o socialismo africano. Há, todavia, alguns temas fundamentais, que permitem observar o movimento como um conjunto.

Esses temas são:

**O problema de identidade continental.** A afirmação de uma doutrina própria serve como fator de diferenciação entre o socialismo da África e os demais. Isso no caso é importante, pois o socialismo africano, ao contrário do antigo colonizador europeu, funciona como doutrina unificadora, estimulando a ação comum. E, na realidade, há pontos comuns entre todos, especialmente a propriedade comunal da terra, o caráter igualitário da sociedade, que não se divide em classes, e o estreito entrelaçamento em relação às obrigações sociais, levando a uma considerável cooperação.

**A crise de desenvolvimento econômico.** A deficiência de capitais, que é generalizada, faz com que a responsabilidade pela acumulação de capital caiba sempre ao governo, fazendo ainda com que o desenvolvimento se apóie fundamentalmente nos setores públicos. Ainda a respeito desse aspecto verifica-se que os Estados africanos, de maneira geral, dependem da exportação de produtos primários, o que também aparece como preocupação implícita no socialismo africano. O problema do controle e da formação de classes. Após a luta contra o colonialismo, que permitiu fazer do nacionalismo um ponto de unificação, resta o problema do desenvolvimento econômico. E sobre ele os líderes põem toda a ênfase, procurando despertar o entusiasmo do povo. Mas os problemas agora são internos e é preciso conciliar a necessidade de ordenar as atividades com as disposições de luta que os próprios líderes haviam despertado. A consciência da necessidade de formar quadros de base africana, permitindo a dispensa da ajuda européia para tarefas de governo e administração, pressupõe a constituição de uma classe de políticos, intelectuais e técnicos, que se destaque da grande massa popular. O socialismo africano aceita isso como necessário, mas ao mesmo tempo rejeita a doutrina marxista da luta de classes.

Além disso tudo, há tendência coletivista, que tem suas origens em costumes milenares, favorecendo a aceitação da idéia de socialismo. E os próprios líderes africanos desejam apresentar-se como uma terceira posição, forte e unificada, que lhes permita agir com independência em relação às grandes potências mundiais<sup>97</sup>. Tudo isso, como fica muito evidente, faz do socialismo africano uma forma peculiar, contribuindo para afastar a idéia de um Estado socialista padronizado.

165. Também na América já se fez presente o Estado socialista, desde quando Cuba proclamou sua adesão ao marxismo-leninismo.

Isso ocorreu em 1.º de dezembro de 1961, data em que foi anunciada a constituição do Partido Unido da Revolução Socialista. Depois disso o próprio Estado procurou adaptar-se às diretrizes socialistas, atento sobretudo ao exemplo soviético, uma vez que reconhecia que só podia manter-se independente com o auxílio econômico da União Soviética. Entretanto, em face das tradições e da cultura de Cuba, não seria possível o transplante, puro e simples, do modelo soviético e, como se tem verificado, em lugar de uma aproximação maior com esse modelo o Estado cubano vem procurando restabelecer relações normais com os Estados latino-americanos, o que, inevitavelmente, deverá influir em sua organização e em sua orientação política. É preciso observar também que, até o presente, Cuba vive em regime ditatorial, característico dos Estados que se declaram em revolução, embora em fevereiro de 1976 tenha sido aprovada pelo povo, mediante referendun, uma Constituição, pois esta ainda não tem plena eficácia. Assim sendo, não é possível definir-se ainda o tipo de Estado socialista que será adotado pelos cubanos, mas o isolamento de Cuba, pela dissolução da União Soviética e com a agravante de um bloqueio econômico imposto pelos Estados Unidos, torna muito difícil a continuidade da experiência socialista cubana.

Mais recentemente, no final do ano de 1970, o povo chileno elegeu um governo socialista, o que podia ser interpretado como um desejo do povo de que o Estado adotasse aquela orientação política. Tratava-se, no caso chileno, de uma república presidencial, em que o Presidente da República tinha participação restrita no processo legislativo. E as reformas de profundidade só poderiam ser feitas por meio de leis, que deveriam ser aprovadas pelo Congresso, já que o Estado vivia dentro de uma ordem constitucional normal, adotando a separação de poderes. Apesar dos obstáculos, uma vez que os socialistas não tinham maioria no Congresso, o presidente socialista, interpretando sua eleição justamente como expressão de uma aspiração ao socialismo, tentou realizar um trabalho, nos limites de sua competência, para reorganizar o Estado, convertendo-o num autêntico Estado socialista. Ele próprio reconheceu, porém, a situação peculiar em que se encontrava o Chile, declarando não haver experiências anteriores que pudessem ser usadas como modelos. E seus objetivos foram claramente manifestados, através da seguinte declaração: "Nosso caminho é instaurar as liberdades sociais mediante o exercício das liberdades políticas, o que requer como base a igualdade econômica". Observe-se, porém, que isso foi apenas um propósito enunciado, devendo-se assinalar que o Chile teve apenas um presidente socialista, que tentou utilizar suas limitadas competências constitucionais para introduzir medidas socializantes, o que é insuficiente para que se possa dizer que o Chile chegou a ser um Estado socialista.

Em setembro de 1973 um levante militar violento e fulminante causou a morte do presidente Salvador Allende, instaurando-se no Chile um governo ditatorial, que suprimiu a Constituição e revogou todas as leis de caráter socializante. Desde então, um sistema repressivo extremamente rigoroso impediu durante cerca de quinze anos qualquer manifestação política, não se podendo saber se continuava a ser preponderante entre os eleitores chilenos a preferência por um governo socialista. Finalmente, em 1990, foi restaurada a antiga normalidade constitucional, cessando formalmente aquela experiência de socialismo chileno.

166. A imposição de um rígido controle sobre o povo, dentro da União Soviética, a par das grandes despesas militares para fazer frente aos Estados Unidos da América, bem como os gastos exigidos para manter submissos Estados da Europa Oriental, da África, da Ásia e da América (Cuba) seguidores do soviétismo, tudo isso gerou uma situação de crise, que teve seu desfecho no final da década de 80.

Por iniciativa do presidente da União Soviética, Mikhail Gorbachev, foi implantada internamente uma nova política, identificada pela palavra russa "perestroika" (reestruturação). Cessaram as rigorosas restrições sobre os meios de comunicação e foram admitidos movimentos políticos de contestação e denúncia. Paralelamente, a União Soviética reduziu substancialmente seu apoio econômico aos Estados dependentes e deixou de ameaçar militarmente os mais próximos.

Em consequência disso ocorreram muitas transformações naqueles Estados, que, embora não se declarando capitalistas e mantendo teoricamente sua fidelidade ao socialismo, adotaram novas Constituições, abandonando o modelo soviético. Em nenhum caso houve a restauração da monarquia ou das forças políticas existentes antes da II Guerra Mundial, apesar de adotarem geralmente o pluralismo político e sistemas eleitorais de modelo liberal-burguês. Isso representa nova revisão no Estado socialista, sendo muito provável uma evolução diferenciada, uma vez que o modelo soviético não é mais visto como o ideal.

166-A. No final do ano de 1991 importantes acontecimentos políticos, incluindo ações parlamentares e confrontos armados, acabaram por conduzir à Presidência da República da União Soviética Boris Ieltsin, que liderava uma corrente favorável à substituição do sistema de economia estatizada pelo de tipo capitalista, baseado na propriedade privada dos meios de produção. Como parte desse processo político, a república da Rússia procurou reconquistar a soberania, o mesmo ocorrendo com outras repúblicas que compunham a União Soviética. No dia 9 de dezembro de 1991, em reunião realizada na cidade de Minsk, os presidentes da Rússia, da Ucrânia e da Bielo-Rússia assinaram um documento, declarando que a União Soviética deixava de existir. Na mesma ocasião anunciaram a criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI), esclarecendo que não se tratava da criação de um novo Estado, mas apenas de um órgão representativo de repúblicas independentes, para exame e discussão de assuntos de interesse de seus integrantes e para o estabelecimento de diretrizes comuns, sem afetar a soberania de cada um. Onze repúblicas, antigas integrantes da União Soviética, aderiram à Comunidade de Estados Independentes, enquanto outras unidades da antiga federação soviética preferiram manter-se fora desse acordo, procurando afirmar-se como Estados soberanos.

No plano internacional, a ONU admitiu como membros vários dos novos Estados, surgidos com a dissolução da União Soviética, dando à república da Rússia a condição de membro permanente do Conselho de Segurança, em lugar da União

Soviética, que deixou de existir. Desse modo, embora sendo formalmente um novo Estado, a Rússia recebeu o tratamento de sucessora jurídica da União Soviética.

Esses acontecimentos tiveram grande influência sobre todos os Estados do mundo que se definiram como socialistas, reabrindo-se a discussão em torno do tema. A existência de milhões de pessoas vivendo em estado de extrema pobreza em todas as partes do mundo, inclusive nos países capitalistas mais desenvolvidos, bem como a enorme quantidade de guerras localizadas e de movimentos de rebelião armada, impondo sofrimento brutal a grande parte da humanidade, indicam a necessidade de se procurar novas formas de organização política, social e econômica, capazes de proporcionar a justiça e a paz. E todos os precedentes históricos permitem afirmar que a idéia de uma sociedade baseada nos princípios socialistas estará presente nesse debate sobre a nova ordem mundial.

167. Uma última observação deve ser feita, a respeito da controvérsia quanto às características do Estado socialista e do capitalismo de Estado. A União Soviética, que desde o período de Stalin, iniciado na década de 30, vinha apresentando um fortalecimento crescente do Estado, foi acusada de ter abandonado os ideais socialistas, convertendo-se num gigantesco capitalismo de Estado. Acusação nesse mesmo sentido fora feita a MARX pelos anarquistas, quando, em face dos sucessos eleitorais obtidos na Alemanha, MARX e ENGELS começaram a admitir a revolução por vias legais, iniciando pela estatização dos meios de produção. Comentando essa atitude, escreveu KROPOTKIN: "O ideal socialista desse partido perdeu gradualmente o seu caráter de movimento que deveria ser determinado pela massa dos trabalhadores organizados, e passou a visar a exploração das indústrias pelo Estado. Tratava-se na verdade de socialismo de Estado, isto é, de capitalismo de Estado". Estudando o assunto à luz do comportamento dos Estados de nossa época, ROCHA BARROS observou que, por meio das novas formas de intervenção, o Estado ocidental havia-se convertido num grande capitalista. O Estado, que era órgão de poder político, adquiriu poder econômico, convertendo-se no maior dos capitalistas.

E sua observação relativa ao Estado soviético levou à mesma conclusão, pela constatação de que há na União Soviética uma burocracia que possui o Estado, enquanto este é possuidor de todas as empresas, com exceção do setor cooperativista. Daí sua conclusão final, segundo a qual o Estado soviético "é o Estado ocidental exacerbado, levado à completa substituição da classe capitalista pela burocracia - esta, não como nova classe capitalista, mas como burocracia mesmo, isto é, como agente de um Estado capitalista -, o único capitalista".

O que deve ser ressaltado é que o simples intervencionismo do Estado nada tem que ver com o socialismo, pois, conforme a observação irônica do próprio LENIN, se o monopólio do tabaco qualificasse um governo como socialista, Napoleão e Metternich deveriam ser considerados precursores do socialismo. O que caracteriza, realmente, o Estado socialista é o predomínio dos interesses das pessoas humanas, concebidas e tratadas como essencialmente iguais e necessariamente integradas numa coletividade, em oposição ao Estado capitalista que faz preponderar os interesses do capital. Assim, quando o próprio Estado toma iniciativas econômicas e põe como objetivo final a obtenção de resultados econômicos, tem-se caracterizado um capitalismo de Estado, não um Estado socialista.

## IDÉIA ATUAL DE ESTADO DEMOCRÁTICO

168. Um dos principais motivos de crise do Estado contemporâneo é que o homem do século XX está preso a concepções do século XVIII, quanto à organização e aos objetivos de um Estado Democrático. A necessidade de eliminar o absolutismo dos monarcas, que sufocava a liberdade dos indivíduos, mantinha em situação de privilégio uma nobreza ociosa e negava segurança e estímulo às atividades econômicas, levou a uma concepção individualista da sociedade e do Estado. A aspiração máxima era a realização de valores individuais, e para isso considerou-se indispensável conter o poder político através da própria estruturação de seus organismos. Procurou-se, então, impor ao Estado um mecanismo de contenção do poder, destinado a assegurar um mínimo de ação estatal, deixando aos próprios indivíduos a tarefa de promoção de seus interesses. Desde então, todas as discussões sobre o Estado e todas as experiências levadas a efeito foram motivadas pela busca da melhor forma de atingir aqueles objetivos.

169. Durante o século XIX a aspiração ao Estado Democrático vai-se definindo, até se transformar, já no século XX, num ideal político de toda a Humanidade, fazendo com que os regimes políticos mais variados e até contraditórios entre si afirmem ser melhores do que os demais por corresponderem mais adequadamente às exigências do Estado Democrático. Examinando-se as construções doutrinárias e as manifestações práticas tendentes à fixação das características fundamentais do Estado Democrático, vamos encontrar os seguintes pontos de conflito:

**O problema da supremacia da vontade do povo.** Durante o século XVIII surgiu a República, simbolizando o governo popular. No século seguinte, dando-se mais ênfase à função legislativa e preferindo-se concentrar maior autoridade nos



corpos legislativos, como uma garantia contra os governos absolutos, surge o problema da representação. De início as dificuldades foram menores, porque todos os representantes, tanto conservadores quanto progressistas, eram originários de uma classe economicamente superior. Assim, as divergências não atingiam pontos fundamentais da organização social, como o regime de produção e o uso da propriedade. Mas o industrialismo promoveu a concentração de grandes massas de trabalhadores em núcleos urbanos, e os exageros do capitalismo individualista levaram essas massas ao desespero, forçando-as a uma ação política. Desenvolveram-se então os movimentos proletários, mais violentos primeiro e mais habilidosos depois, trabalhando organizadamente para conquistar o poder, ou pelo menos ter uma participação nele. E o grande problema do sistema representativo no século XX acaba sendo o encontro de uma fórmula adequada para a integração política das massas operárias. Os representantes tradicionais, originários das classes economicamente superiores, têm mentalidade, métodos de trabalho e até linguagem que não se entrosam com as características dos representantes provindos das classes trabalhadoras. Estes têm mais agressividade, pretendem reformas profundas e imediatas, revelando sempre acentuada desconfiança no seu relacionamento com os primeiros. E apesar desses desencontros tão pronunciados eles devem conviver nos partidos políticos e nos parlamentos. A consequência foi o descrédito do próprio sistema representativo, pois os conflitos freqüentes e profundos tornaram o processo legislativo demasiado lento e tecnicamente imperfeito, pela necessidade de acordos e transigências sempre que se debate um assunto relevante. E à vista disso tudo, vários autores e muitos líderes concluíram que a falha está no povo, que é incapaz de compreender os problemas do Estado e de escolher bons governantes. Esse é um dos impasses a que chegou o Estado Democrático: a participação do povo é tida como inconveniente, e a exclusão do povo é obviamente antidemocrática.

**Dilema entre a supremacia da liberdade ou da igualdade.** No final do século XVIII consagrou-se a liberdade como o valor supremo do indivíduo, afirmando-se que se ela fosse amplamente assegurada todos os valores estariam protegidos, inclusive a igualdade. O que se considerava indispensável era que não houvesse qualquer interferência do Estado, deixando-se todos os indivíduos igualmente livres para cuidarem de seus próprios interesses. Mas a experiência demonstrou com muita eloqüência que tal regime, na realidade, só assegurava a liberdade para os que participassem do poder econômico. Os que dependiam do próprio trabalho para viver foram ficando cada vez mais distanciados dos poucos que detinham o capital, mal ganhando para sobreviver e sem a mínima possibilidade de progredir econômica e socialmente. Surgiu então uma corrente doutrinária e política manifestando a convicção de que a liberdade como valor supremo era a causa inevitável da desigualdade. Entendiam, por isso, indispensável um sistema de controle social que assegurasse a igualdade de todos os indivíduos. As injustiças profundas, contidas nas desigualdades, eram interpretadas como consequência de falhas na organização social, acumuladas durante muitos séculos. Chegara-se a um ponto em que havia uma classe cheia de privilégios, encontrando-se entre os privilegiados muitos indivíduos que não revelavam o mínimo valor pessoal e que nada tinham feito para justificar sua posição. De outro lado, uma classe desprovida de qualquer proteção e sem possibilidade prática de exercer os direitos que formalmente possuía. Essa classe, portanto, não tinha liberdade e não era tratada com igualdade. Colocou-se então a igualdade como valor supremo, do qual todos os outros deveriam depender, pois mesmo as restrições aos valores seriam impostas com igualdade para todos os indivíduos e isso seria justo. Chegou-se por essa via a um segundo impasse: ou dar primazia à liberdade, sabendo de antemão que isso iria gerar desigualdades muitas vezes injustas, ou assegurar a igualdade de todos mediante uma organização rígida e coativa, sacrificando a liberdade. Mas ambas as posições seriam contrárias ao ideal de Estado Democrático.

**Problemas decorrentes da identificação do Estado Democrático ideal com determinada forma de Estado e de governo.** A idéia inicial de que era necessário enfraquecer o poder do Estado e a posterior criação de mecanismos de controle contidos na própria organização do Estado levaram à conclusão de que só haveria Estado Democrático onde houvesse esse tipo de organização. Mas a experiência demonstrou que a simples existência de um controle formal do poder aparentemente enfraquecido não assegurava o caráter democrático do Estado. Com muita facilidade o enfraquecimento aparente não correspondia à realidade, pois o mesmo grupo ou até o mesmo indivíduo exercia domínio sobre todas as partes e, em consequência, o controle recíproco que elas ostensivamente exerciam não tinha qualquer sentido prático, pois todas eram dependentes do mesmo centro de dominação. E o que se tornou mais grave foi que essa forma, aceita como um pressuposto de que o Estado era democrático, passou a ser utilizada para ocultar o totalitarismo, que se vestia com a capa do Estado Democrático. Por outro lado, entretanto, havia a certeza de que a eliminação desses mecanismos de controle e enfraquecimento do poder político representaria, fatalmente, a eliminação da democracia. Daí um terceiro impasse: manter o Estado Democrático preso a uma forma, sabendo que isso poderia servir como um disfarce muito conveniente para a ditadura, ou eliminar a exigência de determinada forma, abolindo com isso o controle e favorecendo a concentração do poder e sua utilização arbitrária.

170. Tudo isso gerou a crise do Estado Democrático, levando os mais pessimistas à conclusão de que a democracia é utópica, porque na prática encontra obstáculos intransponíveis, emaranhando-se em conflitos insuperáveis. O povo, julgado incapaz de uma participação consciente, deveria ser afastado das decisões, ficando estas a cargo de indivíduos mais preparados, capazes de escolher racionalmente o que mais convém ao povo. A liberdade considerada um mal, porque é fonte de abusos, devendo portanto

ser restringida, a bem da ordem e da paz social. A igualdade, por sua vez, não poderia ser aceita, pois os governantes, que sabem mais do que o povo e trabalham para ele, devem gozar de todos os privilégios, como reconhecimento por seus méritos e sua dedicação. Quanto à organização do Estado e do governo, é preciso que exista uma forma rígida, para que se assegure o máximo de eficácia do Estado.

Mas, evidentemente, a aceitação desses argumentos representa a rejeição da democracia e a aceitação da ditadura. E a experiência já comprovou amplamente que a melhor ditadura causa mais prejuízos do que a pior democracia. Na verdade, só o excesso de pessimismo ou o oportunismo político é que se satisfazem com a conclusão de que o Estado Democrático é uma impossibilidade. É inegável que há dificuldades a superar e que a experiência não tem sido muito animadora.

Entretanto, como já foi ressaltado, as dificuldades têm decorrido, basicamente, da inadequação das concepções, pois o homem do século XX, vivendo a plenitude da sociedade industrial, orienta-se pelos padrões políticos da sociedade agrária e mercantilista do século XVIII.

171. O Estado Democrático é um ideal possível de ser atingido, desde que seus valores e sua organização sejam concebidos adequadamente. Para atingi-lo, é imprescindível que sejam atendidos os seguintes pressupostos:

**Eliminação da rigidez formal.** A idéia de Estado Democrático é essencialmente contrária à exigência de uma forma preestabelecida. Tanto uma estrutura capitalista quanto uma socialista podem ser democráticas ou totalitárias, o mesmo acontecendo quando o poder é concentrado ou formalmente dividido, quando o governo é parlamentar ou presidencial, monárquico ou republicano. O Estado Democrático, para que realmente o seja, depende de várias condições substanciais, que podem ser favorecidas ou prejudicadas pelos aspectos formais, mas que não se confundem com estes. Para que um Estado seja democrático precisa atender à concepção dos valores fundamentais de certo povo numa época determinada. Como essas concepções são extremamente variáveis de povo para povo, de época para época, é evidente que o Estado deve ser flexível, para se adaptar às exigências de cada circunstância. Isso já demonstra que, embora a idéia de Estado Democrático seja universal quanto aos elementos substanciais, não é possível a fixação de uma forma de democracia válida para todos os tempos e todos os lugares.

**Supremacia da vontade do povo.** Um dos elementos substanciais da democracia é a prevalência da vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo ou grupo. Quando um governo, ainda que bem intencionado e eficiente, faz com que sua vontade se coloque acima de qualquer outra, não existe democracia. Democracia implica autogoverno, e exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado. O argumento de que o povo é incapaz de uma decisão inteligente não pode ser aceito, porque contém o pressuposto de que alguém está decidindo se a orientação preferida pelo povo é boa ou não. Assim sendo, a orientação será considerada boa ou má de acordo com as preferências de quem a estiver julgando. Basta atentar-se para o fato de que, qualquer que seja a decisão popular, sempre haverá grupos altamente intelectualizados e politizados que irão considerá-la acertada, como haverá grupos opostos, também altamente qualificados, que a julgarão errada. Não havendo a possibilidade de um acordo total quanto às diretrizes políticas, não há razão para que prevaleça a opinião de um ou de outro grupo, devendo preponderar a vontade do povo. Mas o povo é uma unidade heterogênea, sendo necessário atender a certos requisitos para que se obtenha sua vontade autêntica. Em primeiro lugar, essa vontade deve ser livremente formada, assegurando-se a mais ampla divulgação de todas as idéias e o debate sem qualquer restrição, para que os membros do povo escolham entre múltiplas opções. Em segundo lugar, a vontade do povo deve ser livremente externada, a salvo de coação ou vício de qualquer espécie. É indispensável que o Estado assegure a livre expressão e que os mecanismos de aferição da vontade popular não dêem margem à influência de fatores criados artificialmente, fazendo-se esta aferição com a maior freqüência possível. A par disso, é preciso ter em conta que existe uma igualdade substancial de todos os indivíduos. Todo homem é um ser racional, dotado de inteligência e de vontade, sendo todos igualmente capazes de proferir julgamentos sobre os fatos que presenciam e que afetam seus interesses. E como esses julgamentos sempre deverão variar, em função dos pontos de vista de quem os profira, verifica-se que é inerente à convivência humana o direito de divergir, e que a todos os indivíduos deve ser assegurado esse direito. E este, aliás, é fundamento do predomínio da vontade da maioria, que tem por pressuposto que a vontade de todos os indivíduos é substancialmente igual em valor. Evidentemente, a exclusão dos indivíduos física ou mentalmente inaptos não vicia o sistema, porque esses indivíduos não estão na plenitude do uso da inteligência e da vontade. Mas as exclusões devem ser reduzidas ao mínimo possível e devem ser conseqüência de decisões inequívocas do próprio povo.

**A preservação da liberdade.** A possibilidade de escolha seria insuficiente, se não fosse orientada para os valores fundamentais da pessoa humana, revelados e definidos através dos séculos. Um desses valores é a liberdade, sem dúvida alguma. Entretanto, é indispensável que haja coerência na concepção de liberdade. Com efeito, as doutrinas individualistas exaltaram a liberdade individual, mas concebendo cada indivíduo isoladamente. Ora, se todos reconhecem que o homem é por natureza um ser social, é evidente que se deve conceber sua liberdade tendo em vista o homem social, o homem situado, que não existe isolado da sociedade. A liberdade humana, portanto, é uma liberdade social, liberdade situada, que deve ser concebida tendo em conta o relacionamento de cada indivíduo com todos os demais, o que implica

deveres e responsabilidades. O problema, como se vê, não é de maior ou menor quantidade de liberdade, mas é de qualidade de liberdade. A concepção individualista da sociedade, ignorando o homem como ser social, foi fundamentalmente egoísta, pois desligou o indivíduo de compromissos sociais e, por isso mesmo, deu margem à mais desenfreada exploração do homem pelo homem, pois cada um vivia isolado na sua liberdade, procurando obter o máximo proveito para si. Assim, pois, é inaceitável a afirmação de que a liberdade de cada um termina onde começa a do outro, pois as liberdades dos indivíduos não podem ser isoladas e colocadas uma ao lado da outra, uma vez que na realidade estão entrelaçadas e necessariamente inseridas num meio social.

**A preservação da igualdade.** Também a igualdade já se pôs como um valor fundamental da pessoa humana, ligado à igualdade substancial de todos os homens. Em relação à igualdade é preciso, também, uma reformulação da própria concepção. Realmente, o individualismo exacerbado afirmou a liberdade como um valor, mas limitou-se a considerá-la um direito, sem se preocupar em convertê-la numa possibilidade. Em consequência, também a igualdade foi apenas formal, pois os desníveis sociais profundos, mantidos em nome da liberdade, e a impossibilidade prática de acesso aos bens produzidos pela sociedade tornavam impossível, para muitos, o próprio exercício dos direitos formalmente assegurados. A reação a essa desigualdade foi também desastrosa, pois partiu de uma concepção mecânica e estratificada da igualdade, impondo, praticamente, o cerceamento da liberdade para que fosse mantida. A concepção da igualdade como igualdade de possibilidades corrige essas distorções, pois admite a existência de relativas desigualdades, decorrentes da diferença de mérito individual, aferindo-se este através da contribuição de cada um à sociedade. O que não se admite é a desigualdade no ponto de partida, que assegura tudo a alguns, desde a melhor condição econômica até o melhor preparo intelectual, negando tudo a outros, mantendo os primeiros em situação de privilégio mesmo que sejam socialmente inúteis ou negativos. A igualdade de possibilidades não se baseia, portanto, num critério artificial, admitindo realisticamente que há desigualdades entre os homens, mas exigindo que também as desigualdades sociais não decorram de fatores artificiais.

Aí estão os pressupostos fundamentais do Estado Democrático possível. Dotando-se o Estado de uma organização flexível, que assegure a permanente supremacia da vontade popular, buscando-se a preservação da igualdade de possibilidades, com liberdade, a democracia deixa de ser um ideal utópico para se converter na expressão concreta de uma ordem social justa.