

DICIONÁRIO DE POLÍTICA

.....

A Z

EDITORA



UnB

NORBERTO BOBBIO

NICOLA MATTEUCCI

GIANFRANCO PASQUINO

11ª edição

1976; *Reapportionment in the 1970s*, a cura di N. W. POLSBY. University of California Press. Berkeley 1971; D. W. RAE. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press. New Haven-Londres 1971²; S. ROKKAN. *Citizens. Elections. Parties*. Universitetsforlaget. Oslo 1970; G. SARTORI, *Political Development and Political Engineering*, in *Public Policy*, a cura di J. D. MONTGOMERY e A. O. HIRSCHMAN, Harvard University Press. Cambridge Mass. 1968; G. SCHEPIS. *I sistemi elettorali. Teoria. Tecnica. Legislazioni positive*. Caparrini. Empoli 1955; P. J. TAYLOR e R. J. JOHNSTON. *Geography of Elections*. Penguin Books, Harmondsworth 1979.

[EMANUELE MAROTTA]

Sítio, Estado de. — V. Estado de Sítio.

Soberania.

I. DEFINIÇÃO. — Em sentido lato, o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao de poder político: de fato a Soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito. Obviamente, são diferentes as formas de caracterização da Soberania, de acordo com as diferentes formas de organização do poder que ocorreram na história humana: em todas elas é possível sempre identificar uma autoridade suprema, mesmo que, na prática, esta autoridade se explicita ou venha a ser exercida de modos bastante diferentes.

II. SOBERANIA E ESTADO MODERNO. — Em sentido restrito, na sua significação moderna, o termo Soberania aparece, no final do século XVI, juntamente com o de Estado, para indicar, em toda sua plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política. Trata-se do conceito político-jurídico que possibilita ao Estado moderno, mediante sua lógica absolutista interna, impor-se à organização medieval do poder, baseada, por um lado, nas categorias e nos Estados, e, por outro, nas duas grandes coordenadas universalistas representadas pelo papado e pelo império: isto ocorre em decorrência de uma notável necessidade de unificação e concentração de poder, cuja finalidade seria reunir numa única instância o monopólio da força num determinado território e sobre uma determinada população, e, com isso, realizar no Estado a máxima unidade e coesão

política. O termo Soberania se torna, assim, o ponto de referência necessário para teorias políticas e jurídicas muitas vezes bastante diferentes, de acordo com as diferentes situações históricas, bem como a base de estruturas estatais muitas vezes bastante diversas, segundo a maior ou menor resistência da herança medieval; mas é constante o esforço por conciliar o poder supremo de fato com o de direito.

A Soberania, enquanto poder de mando de última instância, acha-se intimamente relacionada com a realidade primordial e essencial da política: a paz e a guerra. Na Idade Moderna, com a formação dos grandes Estados territoriais, fundamentados na unificação e na concentração do poder, cabe exclusivamente ao soberano, único centro de poder, a tarefa de garantir a paz entre os súditos de seu reino e a de uni-los para a defesa e o ataque contra o inimigo estrangeiro. O soberano pretende ser exclusivo, onipotente e onicompreensivo, no sentido de que somente ele pode intervir em todas as questões e não permitir que outros decidam: por isso, no novo Estado territorial, são permitidas unicamente forças armadas que dependam diretamente do soberano.

Evidencia-se, assim, a dupla face da Soberania: a interna e a externa. Internamente o soberano moderno procede à eliminação dos poderes feudais, dos privilégios dos Estados e das categorias, das autonomias locais, enfim dos organismos intermediários, com sua função de mediador político entre os indivíduos e o Estado: isto é, ele procura a eliminação dos conflitos internos, mediante a neutralização e a despolitização da sociedade, a ser governada de fora, mediante processos administrativos, antítese de processos políticos. *O ne cives ad arma veniant* é o fim último da ação do Governo, que tem por obrigação eliminar toda a guerra privada, dos duelos às lutas civis, a fim de manter a paz, essencial para enfrentar a luta com outros Estados na arena internacional. Externamente cabe ao soberano decidir acerca da guerra e da paz: isto implica um sistema de Estados que não têm juiz algum acima de si próprios (o Papa ou o imperador), que equilibram suas relações mediante a guerra, mesmo sendo esta cada vez mais disciplinada e racionalizada pela elaboração, através de tratados, do direito internacional ou, mais corretamente, do direito público europeu. A nível externo o soberano encontra nos outros soberanos seus iguais, achando-se consequentemente numa posição de igualdade, enquanto, a nível interno, o soberano se encontra numa posição de absoluta supremacia, uma vez que tem abaixo de si os súditos, obrigados à obediência.

III. A ESSÊNCIA DA SOBERANIA. — Desde o início, as teorias acerca da natureza da Soberania e da Soberania em si estão potencialmente divididas. O jurista Bodin identifica a essência da Soberania unicamente no "poder de fazer e de anular as leis", uma vez que este poder resumiria em si, necessariamente, todos os outros e, enquanto tal, com suas "ordens" se configuraria como a força de coesão capaz de manter unida toda a sociedade. O cientista político Hobbes evidencia, ao contrário, o momento da execução, isto é, o tipo de poder coagente com sendo o único a ter condições de impor determinados comportamentos e que representaria o único meio adequado ao fim, o de se fazer obedecer. De acordo com o primeiro, o soberano tem o monopólio do direito, mediante o poder legislativo; de acordo com o segundo, o monopólio da força ou da coerção física. A unilateralidade destas duas posições, se levada ao extremo, poderia conduzir ou a um direito sem poder ou a um poder sem direito, quebrando assim aquele delicado equilíbrio entre força e direito que continua sendo, em qualquer situação, o objetivo último dos teóricos da Soberania. É nestes diferentes enfoques que tem origem a futura contraposição entre os que entendem a Soberania como a mais alta autoridade do direito, que pode emitir — como afirmava Bodin — unicamente ordens "justas", e os que a entendem como o mais alto poder de fato. Hobbes encontra a legalização deste monopólio da coerção física no contrato social; porém, seus sucessores confundiram este monopólio legal da sanção com a mera capacidade de se fazer obedecer, reduzindo, desta forma, a Soberania à mera efetividade, isto é, à força.

A identificação da Soberania com o poder legislativo é levada às suas conseqüências extremas por Rousseau, com o conceito da vontade geral; para ele, o soberano pode fazer única e exclusivamente leis gerais e abstratas, e de maneira alguma decretos individuais. Se, do ponto de vista do rigor teórico, isto se torna compreensível, é oportuno lembrar que esquece a existência dos demais poderes ou dos demais, atributos da Soberania. A relação destes poderes tinha sido elaborada por Bodin, e, do ponto de vista da fenomenologia política, apresenta um interesse notável, porque nos mostra como e onde está o comando de uma sociedade política. Estes poderes são: decidir acerca da guerra e da paz, nomear os chefes militares e os magistrados, emitir moeda, suspender impostos, conceder indultos e anistias e julgar em última instância. De fato, desaparecendo estas prerrogativas, o soberano legal, apesar do monopólio da lei, achar-se-ia reduzido à impotência. Não é por acaso que Locke, mesmo

afirmando ser o legislativo o poder supremo da sociedade política, falando da Inglaterra, chama seu rei de "soberano", uma vez que, além de participar do poder legislativo, detém, com o poder executivo, o poder federativo (decidir acerca da guerra e da paz) e a prerrogativa ou poder arbitrário em casos de exceção.

Desde o início há consenso constante sobre algumas características formais da Soberania: para Bodin ela é "absoluta", "perpétua", "indivisível", "inalienável", "imprescritível". Com estas conotações ele procura, por outro lado, mostrar que a Soberania é um poder originário, que não depende de outros, e, por outro, salienta a diferença entre direito privado e direito público, que diz respeito ao *status rei publicae* e tem, como fim, não o bem privado e sim o bem público. A Soberania é "absoluta" por não sofrer limitações por parte das leis, visto que essas limitações somente seriam eficazes se houvesse uma autoridade superior que as fizesse respeitar; é "perpétua" por ser um atributo intrínseco ao poder da organização política e não coincidir com as pessoas físicas que a exercem (no caso da monarquia a soberania pertence à Coroa e não ao rei). Por isso, a Soberania, ao contrário da propriedade privada, é "inalienável" e "imprescritível", porque o poder político é uma função pública e, conseqüentemente, indisponível. Soberania e propriedade representam duas diferentes formas de posse do poder, o *imperium* e o *dominium*.

Mais complexa se apresenta a questão da unidade da Soberania, que, segundo afirmou Cardin Le Bret, é "indivisível" como o ponto na geometria. Esta afirmação é contra as reivindicações das categorias e dos Estados, que consideravam necessário, para a validade das leis, seu consentimento; estas reivindicações encontraram, na volta à teoria clássica do Estado misto, nova força e novo vigor, postulando, por isso, a divisão da Soberania entre o rei, os nobres e as comunas. Para os teóricos mais rigorosos da Soberania, esta pode pertencer a uma única pessoa (o rei) ou a uma assembléia; esta afirmação, aceitável a nível político, por ressaltar o caráter unitário do mando, pode ser sustentada, quando se trata da monarquia; não tanto, no plano jurídico, quando se trata de uma assembléia; é que a vontade desta, enquanto resultado de muitas vontades, é uma vontade *ficta*, e sê-lo-ia também a vontade do Estado misto, enquanto resultado e síntese de três diferentes vontades. Da mesma maneira, a lógica da unitariedade do poder soberano está destinada a se chocar com a teoria, surgida no século XVIII, da separação dos poderes, que objetiva justamente dividir o poder, contrapondo ao executivo (o rei), possuidor do monopólio da

força, o legislativo, titular de uma função autônoma e independente, a função de elaborar as leis. Nos períodos de guerra civil ou de crise revolucionária — como está amplamente demonstrado pela história inglesa e francesa — o Estado misto ou a separação dos poderes acabam sendo sempre superados, possibilitando, desta forma, a afirmação de um poder mais alto, o do verdadeiro soberano de fato.

IV. OS PRECEDENTES E AS INOVAÇÕES. — A palavra Soberania, bem como o conceito nela subentendido, não foram inventados no século XVI. Na antiguidade e na Idade Média, para indicar a sede última do poder, eram utilizados termos diversos tais como: *summa potestas*, *sumum imperium*, *maiestas* e principalmente — nas doutrinas teocráticas de Egidio Romano Colonna, posteriormente assumidas pelos leigos para sustentar o poder político — *plenitudo potestatis*, contra a qual se insurgirão as teorias conciliares e as reivindicações das categorias e dos Estados. Surge também com toda a clareza a independência deste supremo poder, *qui nulli subest, superiorem non recognoscens*, pelo qual *o rex est imperator in regno suo*. Ao mesmo tempo, a Idade Média conhece o termo "soberano" (não o de Soberania), pelo qual *Le roi est souverain par dessus tous* para tutela geral do reino. Todavia, com relação à Idade Média, muda profundamente a significação da palavra, enquanto os *iura imperii et dominationis* sofrem uma transformação mais qualitativa do que quantitativa.

A palavra soberano, na Idade Média, indicava apenas uma posição de proeminência, isto é, a posição daquele que era superior num bem definido sistema hierárquico; por isso até os barões eram soberanos em suas baronias. Na grande corrente da sociedade feudal, que unia em ordem vertical as diferentes categorias e as diversas classes, do rei, passando por uma infinita série de mediações, até o mais humilde súdito, a cada grau correspondia um *status* bem definido, caracterizado por um conjunto de direitos e deveres, que não podia ser violado unilateralmente. Esta ordem hierárquica transcendia o próprio poder, uma vez que tinha como modelo a ordem cósmica: a ninguém era permitido violá-la, todos nela encontravam a garantia de seus direitos. A chegada do Estado soberano quebra esta longa corrente, esta série complexa de mediações em que se articula o poder, para deixar um espaço vazio entre o rei e o súdito, rapidamente preenchido pela administração, e para contrapor um soberano, que visa cada vez mais à onipotência e ao monopólio do político e do público, a um indivíduo cada vez mais sozinho e desarmado,

reduzido à esfera privada. A chegada do Estado soberano e a emancipação do indivíduo do papel e do *status*, a ele atribuídos para sempre pela sociedade, são fenômenos concomitantes, por serem fortíssimamente interdependentes.

Na Idade Média, o mais importante entre os *iura* do rei, por ser aquele que o tornava justamente rei, consistia em administrar a justiça com base nas leis consuetudinárias do país. O rei, além de estar *sub Deo*, estava também *sub lege*, *quia lex facit regem*. Com a chegada da moderna teoria da Soberania, a reviravolta é total: o novo rei é soberano na medida em que faz a lei e, conseqüentemente, não é por ela limitado, encontra-se *supra legem*. Os costumes, que serviam de base anteriormente para a administração da justiça, não o podem mais limitar, porque, segundo afirma Bodin, uma lei pode ab-rogar um costume, enquanto este não pode ab-rogar uma lei. O direito se reduz, desta forma, à lei do soberano, que é superior a todas as outras fontes; porém, enquanto o direito tem como base a equidade e se fundamenta em um consenso tácito, na *opinio iuris* difusa na sociedade, a lei não passa de uma mera ordem do soberano. A grande mudança consiste, pois, no fato de que o direito, que anteriormente era dado, agora é criado; antes era buscado, pensado na justiça substancial, agora é fabricado com base na racionalidade técnica, na sua adequação aos objetivos. Esta estatização do direito ou esta redução de todo o direito a uma simples ordem do soberano, esta legitimação do *ius* não pelo *iustum*, e sim pelo *iussum*, corresponde a uma profunda revolução espiritual e cultural que, a partir da Reforma, atinge também a organização leiga da sociedade, que tem como elemento central a vontade. Assim como, no céu, Deus é tão onipotente que tudo o que Ele quer é justo e é do seu *fiat* que depende a própria ordem natural e não da participação na sua razão, também na terra o novo soberano cria o direito e, em último caso, pode permitir a exceção ao regular funcionamento do ordenamento jurídico. A Soberania se apresenta, desta forma, como uma vontade em ação, totalmente aberta, em cuja base se encontra o princípio: *sit pro ratione voluntas*.

Mesmo assim, apesar da prepotente afirmação na Idade Moderna do Estado soberano, algo da herança medieval, mesmo modificado e renovado, acabou permanecendo. Desapareceu sem dúvida a complexa organização social medieval, bem como a sociedade corporativista, que interpunha um vasto conjunto de mediações políticas entre o rei e o súdito, mas não desapareceu a necessidade dessas mediações que, fundamentalmente, servem para frear e reduzir o poder soberano, mediante sua força niveladora. A lei se tornou,

cada vez mais, o principal instrumento de organização da sociedade; mesmo assim, a exigência de justiça e de proteção dos direitos individuais, intrínseca à concepção medieval do direito, fez-se novamente presente. Num primeiro momento, através das grandes doutrinas jusnaturalistas, que, defendendo a existência de um direito pré-estatal ou natural, procuravam salvaguardar a exigência de racionalidade, por considerarem que é a *veritas* e não a *auctoritas* que legitima a lei; em seguida, através das grandes constituições escritas na época da revolução democrática que puseram um freio jurídico à Soberania, proclamando os direitos invioláveis do cidadão.

V. SOBERANIA LIMITADA, ABSOLUTA, ARBITRÁRIA. — Os grandes legistas franceses do fim do século XVI e início do século XVII, como Jean Bodin, Charles Loyseau, Cardin Le Bret, embora salientassem o caráter absoluto e indivisível do poder soberano, sentiam ainda muito fortemente a herança medieval que tinha colocado o direito acima do rei. Conseqüentemente, a onipotência legislativa do soberano se encontrava limitada não apenas pela lei divina e pela lei natural, mas também pelas leis fundamentais do reino, enquanto correlacionadas à coroa e a ela indissolvelmente unidas. Além disso, o rei não podia lançar tributos arbitrariamente, uma vez que a senhoria pública (ou Soberania) tinha que deixar para cada indivíduo particular sua propriedade e a posse de seus bens, em conformidade com a distinção entre *imperium* e *dominium*; cabe ao rei o que é público, cabe ao indivíduo particular o que diz respeito à sua propriedade. Loyseau, embora defenda a tese de que a Soberania é o "máximo de poder", afirma também que o rei deve usar seu poder soberano de acordo com as formas e as condições em que foi estabelecido; entretanto, Cardin Le Bret, o mais absolutista dos três, com a defesa do direito de representação das cortes soberanas, quer colocar o rei na condição de uma "feliz impotência" para fazer o mal. Foi Locke que reinterpretou, numa perspectiva moderna, esta exigência de uma Soberania limitada. Mais coerente, ele não fala de Soberania, e sim de "supremo poder" que, entregue ao Parlamento, acha-se limitado, por um lado, pelo contrato — ou pela constituição, com os direitos naturais por ela tutelados — e, por outro, controlado pelo povo do qual o Parlamento é um simples representante.

A corrente absolutista é interpretada, embora de maneira diferente, por Hobbes e Rousseau. Para o primeiro o poder soberano não conhece limite jurídico, uma vez que todo o *ius* se encontra no *iussum*, nem limite ético, uma vez

que o *iussum* é também intrinsecamente *iustum*, visto as noções de bem e de mal serem relativas unicamente ao Estado e à sua sobrevivência. Porém, na coerência lógica desta construção de Hobbes, este poder soberano não é um poder arbitrário, na medida em que suas ordens não dependem de uma vontade, mas são imperativos produzidos por uma racionalidade técnica conforme as necessidades circunstanciais, são instrumentos necessários para que seja alcançado o máximo objetivo político, a paz social exigida para a utilidade de cada um dos indivíduos. Este absolutismo apresenta uma racionalidade peculiar: a da adequação ao objetivo. Na vertente oposta está Rousseau: para este a Soberania exprime uma racionalidade substancial, ou, melhor, exprime a moralidade, por pertencer à vontade geral que se opõe à vontade particular, por ser a expressão direta da vontade dos cidadãos, quando estes buscam o interesse geral e não o particular, isto é, quando atuam moralmente e não de forma utilitarista.

Obviamente, a Soberania arbitrária conta com poucos teóricos, mas apresenta inúmeros exemplos práticos. Todavia, muitos ingleses que exaltam excessivamente a onipotência do Parlamento, desenvolvendo de forma unilateral o princípio de Hobbes, pelo qual *auctoritas, non veritas facit legem*, ou aquele outro de que a *obediencia facit imperantem*, acabam por se tornarem defensores de um regime arbitrário, quando afirmam ter o Parlamento poderes para fazer, de direito, tudo aquilo que pode fazer de fato, fazendo, assim, coincidir a extensão de sua Soberania com a de sua força. Para Bentham e Austin a Soberania é "ilimitada", "indefinida", ou, mais ainda, legalmente, despótica. Da mesma forma, muitos autores democráticos, por não terem aprofundado suficientemente o conceito de vontade geral que em Rousseau está na base da Soberania do povo, acabaram por legitimar toda a forma de "tirania da maioria", ou por justificar todo o ato arbitrário levado a efeito em nome do povo, como ressaltaram Benjamin Constant e Alexis de Tocqueville. Temos, também, a manifestação de uma Soberania arbitrária, quando uma única pessoa, ou uma fração do povo, pretende falar e agir, sem mandato algum, em nome de todo o povo e impor, assim, sua própria verdade subjetiva, religiosa ou ideológica. Enfim: temos uma Soberania arbitrária quando triunfa pela força o mero capricho da subjetividade.

A contraposição entre as três posições pode ser sintetizada desta forma: para os que sustentam a tese da Soberania limitada, a lei é uma "ordem justa"; para os que são favoráveis à Soberania absoluta, a lei é uma ordem técnica, racional com

relação ao objetivo, ou é uma ordem intrinsecamente universal; para os que defendem a Soberania arbitrária, a lei é o capricho do mais forte.

VI. TEORIAS REALÍSTICAS E TEORIAS ABSTRATAS. — Os primeiros teóricos da Soberania, de Bodin a Hobbes, quando falavam em poder soberano, basicamente pensavam no poder do rei, embora, por exigências de plenitude doutrinária, não excluíssem formas de Governo aristocráticas e democráticas, nas quais o poder soberano seria entregue a uma assembleia. Encontra-se, nestes autores, bem evidente, a necessidade de identificar fisicamente o poder ou, mais corretamente, a sede institucional na qual este se manifesta legitimamente; tudo isto por uma exigência política de certeza. Esta unidade de realismo e formalização jurídica desaparece nos pensadores posteriores: uns elaboram teorias jurídicas abstratas que, salientando a impersonalidade da Soberania, a atribuem ao Estado ou ao povo ou a ambos; outros formulam teorias políticas realistas que procuram evidenciar como o poder, de fato, esteja nas mãos da classe economicamente dominante (Marx), da classe política (Mosca), da *power élite* (Mills), dos grupos sociais (teorias pluralistas da poliarquia), de quem estiver em condições de decidir o estado de exceção (Schmitt).

O ponto de partida desta dissociação entre política e direito, entre realismo e formalização jurídica, já se encontrava presente em Bodin, na medida em que ele também estava envolvido no processo que objetivava uma definição do poder em termos impessoais e abstratos que caracterizaria a afirmação do Estado moderno, visto como ordenamento jurídico. Retomando teses medievais, para combater as velhas concepções patrimoniais e as novas aspirações da monarquia senhorial, ele distingue entre o rei como pessoa física e o rei como pessoa jurídica, entre o patrimônio particular do rei e o da coroa, o primeiro alienável, inalienável o segundo, por pertencer à função, assim como são inalienáveis as coisas que as diversas famílias têm em comum numa república. Encontra-se, aqui, o início de um processo que levaria a ver no príncipe um órgão do Estado, ou no rei o primeiro servidor do Estado.

Enquanto o pensamento inglês, no século XVIII, permanecia na linha realista, afirmando a Soberania do Parlamento, tanto que ainda hoje se pensa nestes termos e o Estado inglês não possui uma personalidade jurídica própria, no continente, ao contrário, desde o século XVII, a teoria jurídica, na sua tendência à formalização e à despersonalização da Soberania, já se propunha problemas delicados, ainda hoje atuais. O problema consistia em como conciliar

soberano e povo, monarquia e Estados, *rex et regnum*, *maiestas personalis* e *maiestas realis* na unidade do Estado, que supera e elimina todo dualismo: a comunidade inteira é considerada um só corpo, cuja cabeça é o rei e do qual os outros são os membros. A síntese unitária superior se dá no Estado, que se tornará quanto antes pessoa, a pessoa jurídica pública por excelência, por ser detentora da Soberania. O verdadeiro problema era o da relação entre a *maiestas realis* e a *maiestas personalis*, entre a titularidade nominal e o exercício concreto da Soberania, porque das duas uma: ou o titular pode modificar os poderes concedidos, sendo então o verdadeiro soberano, ou não os pode modificar e então o soberano é o rei. O problema se tinha apresentado já na Idade Média com a *Lex regia de imperio*, quando os juristas se dividiram. Uns sustentavam que a *translatio* do *populus romanus* para o imperador era irrevogável, por se tratar de uma alienação, enquanto para outros era revogável, por se tratar de uma concessão. A tendência, todavia, acabou sendo a de se fazer, quer do rei quer do povo, simples órgãos do Estado. Esta tendência acabou na teoria de Kant sobre a separação dos poderes. O rei recebeu o poder executivo, a assembléia representativa o legislativo, funções autônomas e independentes na superior unidade do Estado jurídico republicano. Nas teorias jurídicas, mais modernas e mais formais, o povo é, juntamente com o território e a Soberania, um simples elemento constitutivo do Estado, que, por sua vez, não passa de um simples ordenamento jurídico. Se as teorias jurídicas evidenciam, como elemento sintético e unitário, o Estado, que, como ordenamento jurídico, atribui aos diferentes órgãos suas funções específicas, evitando porém o problema de definir quem fisicamente decide, as teorias políticas democráticas caem, em direção oposta, no mesmo processo de abstração, de formalização e de despersonalização, atribuindo ao povo uma vontade sintética e unitária. Na prática, que povo? Não certamente a *plebs*, a multidão, a massa dos cidadãos, e sim o povo juridicamente organizado nas assembléias das categorias e dos Estados, mais tarde organizado politicamente nos partidos presentes no Parlamento. Pretende-se ver no Estado, no Parlamento e no Governo meros instrumentos do povo soberano; porém, se a Soberania a ele pertence mas dele não emana, o povo poderá exercê-la somente nas formas e nos limites da constituição, isto é, do Estado-ordenamento, enquanto que o Estado-aparelho, o Estado-pessoa, se limitará a representar o povo no mundo do direito. Mas quem, em última instância, possui de fato o poder soberano: o povo ou a sua representação?

O limite das duas posições está na identificação entre poder soberano e direito: o poder soberano, enquanto possui o monopólio da produção jurídica, é *legibus solutus*, é o criador do ordenamento, enquanto que, nas duas teorias — quer na que afirma a Soberania do Estado, quer na que afirma a Soberania do povo — este poder fica prisioneiro do ordenamento jurídico, no qual estas teorias pretendem ter identificado, através da sua racionalização pelo direito, o poder soberano. De fato, porém, estamos sempre na presença não apenas de um poder soberano, e sim de vários poderes constituídos. Com certeza, a grande contraposição inicial entre os que definiam o direito em termos de Estado soberano, criador da lei, e os que definiam a Soberania (melhor dizendo, o "supremo poder") em termos de direito, foi sendo resolvida mediante a integração de direito e Estado no ordenamento jurídico: poder-se-ia, pois, falar em uma Soberania do direito, se não se tratasse de uma contradição em termos.

Este processo de formalização e abstração, objetivando a despersonalização do poder, acaba por esconder quem, de fato, manda, em última instância, na sociedade política: este fato explica a reação do pensamento político dos séculos XIX e XX contra tais abstrações, na tentativa de encontrar onde verdadeiramente se situa o poder, aquele poder último de decisão que, no momento em que tomou consciência de si, se definiu soberano. A construção do Estado de direito parece ter amarrado e neutralizado este poder, como tentativa de exorcizar seu próprio pecado original. A Soberania, porém, não desapareceu: em épocas normais e tranquilas não é percebida, porque adormecida; em situações excepcionais, em casos limites, ela volta com toda sua força.

VII. DITADURA SOBERANA E SOBERANIA POPULAR. — Ao jurista Hans Kelsen, que encerra o grande período da jurisprudência pública alemã, contrapõe-se o cientista político Carl Schmitt, para o qual é soberano "quem decide acerca do Estado de exceção", aquele Estado de exceção no qual se faz necessário o desvio da regra e da normalidade, suspendendo-se o ordenamento jurídico, a fim de manter a unidade e a coesão política, uma vez que *salus rei publicae suprema lex est*. Em suma, o verdadeiro soberano tem um *ius speciale*, alguns *iura extraordinaria* que não consistem tanto no monopólio da lei e da sanção, segundo as velhas teorias, quanto principalmente no monopólio da decisão do Estado de emergência, percebível somente em casos-limites, excepcionais. Porém, se é soberano quem decide, em Estado de necessidade, para manter (ou criar)

a ordem, para restabelecer uma situação normal na qual o ordenamento jurídico tenha sentido, há duas alternativas: ou o soberano se situa fora do ordenamento, podendo suspendê-lo; ou se encontra preso ao ordenamento, no caso em que este prevê a existência de tal poder. Na prática, por um lado, o moderno Estado de direito procurou sempre limitar ao máximo, quando não eliminar, a possibilidade da existência de alguém que decida acerca do Estado de exceção e que possua poderes excepcionais (a moderna figura do estado de sítio é uma ditadura confiada, isto é, um poder constituído), enquanto, por outro lado, historicamente, o Estado de exceção tem sido proclamado por quem não possuía habilitação para tanto, e que se tornou soberano somente na medida em que conseguiu restabelecer a unidade e a coesão política.

Na realidade, com a progressiva juridicização do Estado e com a sua correspondente redução a ordenamento, não faz muito sentido falar de Soberania, por nos encontrarmos sempre diante de poderes constituídos e limitados, enquanto a Soberania se caracteriza, na realidade, como um "poder constituinte", criador do ordenamento. É justamente desta forma que se manifesta hoje, cada vez mais, porque o poder constituinte é o verdadeiro poder último, supremo, originário. A Soberania, pois, é um poder adormecido, que se manifesta somente quando é quebrada a unidade e a coesão social, quando existem concepções alternativas acerca da constituição, quando há ruptura na continuidade do ordenamento jurídico. A Soberania marca sempre o começo de uma nova organização civil: é um fato que cria o ordenamento.

Tipologicamente é possível indicar dois poderes constituintes: a ditadura soberana e a Soberania popular. Com a ditadura soberana, pretende-se retirar a constituição vigente e impor uma outra, considerada mais justa e mais verdadeira, por parte de uma única pessoa, de um grupo de pessoas de uma classe social, que se apresentam como intérpretes de uma suposta racionalidade e atuam como comissárias do povo, sem ter recebido dele nenhum mandato específico. A disponibilidade de um exército ou a força de coesão de um partido e sua capacidade para conseguir obediência representam os pressupostos para o exercício desta ditadura soberana que encontra sua legitimação, não no consenso, mas na ideologia ou numa suposta racionalidade. Numa perspectiva exatamente oposta, encontramos a real Soberania do povo, que se manifesta no seu poder constituinte, pelo qual, através da Constituição, define os órgãos e os poderes constituídos e instaura o ordenamento, onde estão

previstas as regras que permitem sua transformação e sua aplicação. O poder constituinte do povo conhece já procedimentos satisfatoriamente consolidados (assembleias *ad hoc*, formas de ratificação através de *referendum*), capazes de garantir que a nova ordem corresponda à vontade popular. É justamente por este motivo que o poder constituinte do povo, que instaura uma nova forma de Estado, pode ser encarado como a última e mais amadurecida expressão do contratualismo democrático: um contrato entre os cidadãos e as forças políticas e sociais, que define as formas pelas quais os representantes ou comissionados do povo devem exercer o poder, bem como os limites dentro os quais eles devem se movimentar. Se a ditadura soberana constitui um mero fato, produtor do ordenamento, o poder constituinte do povo é uma síntese de poder e direito, de ser e dever ser, de ação e consenso, uma vez que fundamenta a criação da nova sociedade no *iuris consensu*.

VIII. OS ADVERSÁRIOS DA SOBERANIA. — O moderno conceito de Soberania possui uma lógica interna própria e, ao mesmo tempo, uma força de expansão peculiar: ele conseguiu, na realidade, dar unidade a processos históricos, tais como a formação do Estado moderno, e possibilitou a elaboração conceptual de uma teoria acabada do Estado. Todavia ocorreram também, na história, processos históricos e realizações institucionais diversos, dificilmente compreensíveis tendo como ponto de partida este conceito político-jurídico, que corre o risco de se tornar científica e politicamente embaraçosa. Serão apresentados aqui apenas dois destes fenômenos, um de aspecto jurídico e outro de aspecto político: o constitucionalismo (e o federalismo a este integrado), por um lado, e o pluralismo, por outro; respondem, de formas novas e diversas, a exigências satisfeitas pela sociedade civil medieval.

Entendendo a história moderna não como vitória do Estado absoluto, e sim como vitória do constitucionalismo, nos aperceberemos de que o elemento de continuidade desta luta está justamente em seu contrário, a Soberania. As diferentes técnicas do constitucionalismo estão, de fato, inteiramente orientadas a combater, com o Estado misto e a separação dos poderes, toda a concentração e unificação do poder, e a dividi-lo equilibradamente entre os órgãos. Mais ainda: Sir Edward Coke, o primeiro constitucionalista moderno que faz uma análise do conceito de Soberania, afirmou que esta palavra era estranha e desconhecida ao direito inglês, inteiramente centrado na supremacia da *common law*, pela qual qualquer lei do Parlamento — isto é, do supremo

poder — que com ela contrastasse, deveria ser considerada nula e sem efeito. Da mesma forma, Benjamin Constant, que encerra o moderno constitucionalismo, pretende eliminar do seu sistema o conceito de Soberania ou ao menos reduzi-lo em suas dimensões, por ver nele a expressão de um poder absoluto e, como tal, arbitrário. Ninguém, nem o rei nem a Assembléia, pode-se atribuir a Soberania, nem a universalidade dos cidadãos pode dispor soberanamente da existência dos cidadãos. Soberania e constitucionalismo foram sempre entendidos como termos antitéticos; a vitória do segundo se deu com a elaboração das constituições escritas, cujas normas são hierarquicamente superiores às leis ordinárias e são tornadas eficazes por adequadas cortes judiciárias. Desta forma, foi possível garantir o direito dos cidadãos diante dos velhos e dos novos soberanos: porém, esta supremacia da lei continua sendo uma supremacia desarmada.

O Estado federativo americano, fruto de um compromisso político entre os defensores de uma confederação de Estados e os que sustentavam o Estado unitário, e não resultado de modelos teóricos, torna-se incompreensível se tomamos como ponto de partida o conceito de Soberania, que nos obrigaria a escolher, como sede do soberano poder, ou o Estado federativo ou os Estados-membros. Na realidade, ele se caracteriza, ao mesmo tempo, como uma confederação e como uma união ou, mais corretamente, como uma combinação de ambas, fundamentada numa combinação engenhosa que divide, num complexo equilíbrio, poderes pertencentes à Soberania entre os Estados-membros e o Estado federativo. Os defensores da nova Constituição no *Federalist* não usam argumentações jurídicas, próprias dos adversários, fechados na ótica e na lógica da Soberania, e sim argumentações políticas, precisamente as do constitucionalismo, que pretende dividir o poder para limitá-lo e busca os meios aptos para este objetivo. O Estado federativo é compreensível, tendo como ponto de partida não o conceito de Soberania, mas, sim o da supremacia da lei, neste caso o da Constituição, que delimita as respectivas esferas de competência dos Estados e do Estado. É sempre, todavia, possível, do ponto de vista político, que este delicado equilíbrio venha a ser quebrado: o Estado federativo obriga os cidadãos a uma dupla fidelidade que pode entrar em conflito, quando as tendências centrípetas se chocam com as tendências centrífugas; e a fidelidade é a força de coesão de um corpo político.

Porém, o verdadeiro adversário da Soberania é a teoria pluralista, exatamente porque a Soberania ressalta ao máximo o princípio da unidade

e do monismo, enquanto as concepções pluralistas — quer as descritivas que objetivam a percepção do processo real de formação da vontade política, quer as prescritivas que objetivam maximizar a liberdade numa sociedade democrática por meio de uma poliarquia — demonstram a não existência de uma unidade do Estado, que possua o monopólio de decisões autônomas, uma vez que, na prática, o indivíduo vive em associações e grupos diferentes, capazes de impor suas próprias opções. Na realidade, o contexto social apresenta uma notável pluralidade de grupos em competição ou em conflito para condicionar o poder político; é justamente esta pluralidade que impede a existência de uma única autoridade, onicompetente e onicompreensiva: o processo de decisão política é o resultado de uma longa e vasta série de mediações. Nesta divisão do poder, nesta poliarquia, não existe um verdadeiro soberano. Enquanto, sociologicamente, o pluralismo se afirma com a chegada da sociedade industrial, que multiplicou no contexto social os papéis, as classes e as associações, teoricamente ele encontra sua origem na defesa que Montesquieu faz dos corpos intermediários, como elementos de mediação política entre o indivíduo e o Estado, ou na exaltação feita por Tocqueville das associações livres, consideradas como as únicas capazes de tornar o cidadão apto a se defender de uma maioria soberana e onipotente. Os teóricos mais coerentes da Soberania, como Hobbes e Rousseau, pretendiam eliminar radicalmente, por considerá-los fontes de degeneração e corrupção, estes corpos ou estas associações intermediárias, porque no Estado tinha que haver uma única força e uma única vontade. Estes teóricos continuavam a raciocinar, tendo como base a polarização entre indivíduo e Soberania, enquanto que o espaço vazio existente entre estes dois elementos era preenchido pela sociedade civil e pela socialização que nela naturalmente ocorria. Também o pluralismo tem seu limite: é sempre possível pensar num pluralismo tão polarizado que nele o Estado não represente mais a unidade política, por não ser já capaz de relativizar os conflitos internos e por não possuir mais a capacidade de decisão nas relações internacionais. Quando os conflitos internos são mais fortes do que os conflitos entre os Estados, o Estado perdeu sua unidade política.

Vimos como o constitucionalismo (Estado misto, separação dos poderes, supremacia da lei), o federalismo e o pluralismo podem não apenas enfraquecer, mas até destruir a força de coesão e a unidade do corpo político que oferece sem dúvida a Soberania, ultrapassando, desta forma, os objetivos que haviam sido propostos. Porém,

onde não existe o monopólio da força numa única instância, onde não há "mando" que mantenha unido o corpo social, ou existe o consenso acerca dos valores últimos e das regras do jogo que criam a fidelidade e estabelecem a obrigação política, ou se retorna ao Estado natural, que é o Estado da força, e explode assim a luta pela Soberania.

IX. O ECLIPSE DA SOBERANIA. — No nosso século, o conceito político-jurídico de Soberania entrou em crise, quer teórica quer praticamente. Teoricamente, com o prevalecer das teorias constitucionalistas; praticamente, com a crise do Estado moderno, não mais capaz de se apresentar como centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política, único protagonista na arena internacional. Para o fim deste monismo contribuíram, ao mesmo tempo, a realidade cada vez mais pluralista das sociedades democráticas, bem como o novo caráter dado às relações internacionais, nas quais a interdependência entre os diferentes Estados se torna cada vez mais forte e mais estreita, quer no aspecto jurídico e econômico, quer no aspecto político e ideológico. Está desaparecendo a plenitude do poder estatal, caracterizada justamente pela Soberania; por isso, o Estado acabou quase se esvaziando e quase desapareceram seus limites.

O movimento por uma colaboração internacional cada vez mais estreita começou a desgastar os poderes tradicionais dos Estados soberanos. O golpe maior veio das chamadas comunidades supranacionais, cujo objetivo é limitar fortemente a Soberania interna e externa dos Estados-membros; as autoridades "supranacionais" têm a possibilidade de conseguir que adequadas Cortes de Justiça definam e confirmem a maneira pela qual o direito "supranacional" deve ser aplicado pelos Estados em casos concretos; desapareceu o poder de impor taxas alfandegárias, começa a sofrer limitações o poder de emitir moeda. As novas formas de alianças militares ou retiram de cada Estado a disponibilidade de parte de suas forças armadas ou determinam uma "soberania limitada" das potências menores com relação à potência hegemônica. Além disso, existem ainda outros espaços não mais controlados pelo Estado soberano. O mercado mundial possibilitou a formação de empresas multinacionais, detentoras de um poder de decisão que não está sujeito a ninguém e está livre de toda a forma de controle: embora não sejam soberanas, uma vez que não possuem uma população e um território onde exercer de maneira exclusiva os tradicionais poderes soberanos, estas empresas podem ser assim consideradas, no sentido de que — dentro de

certos limites — não têm "superior" algum. Os novos meios de comunicação de massa possibilitam a formação de uma opinião pública mundial que exerce, às vezes com sucesso, uma pressão especial para que um Estado aceite, mesmo não querendo, negociar a paz, ou exerça o poder de conceder graças que antes era absoluto e indiscutível. O equilíbrio — bipolar, tripolar, pentapolar — do sistema internacional torna inteiramente ilusório o poder que as pequenas potências têm de fazer a guerra; desta forma, seus conflitos são rapidamente congelados e colocados de lado, enquanto a realidade da guerrilha torna qualquer Governo incapaz de estipular uma paz real.

Com a chegada do Estado liberal e, posteriormente, do Estado democrático, desapareceram a neutralização do conflito e a despolíticação da sociedade, operadas pelo Estado absoluto. Através dos partidos, a sociedade civil retomou a atividade política. A competição entre os partidos, na disputa eleitoral, faz emergir novamente o momento do conflito: este pode ocorrer de diferentes maneiras, que vão da simples competição dentro de regras por todos aceitas, onde a maioria pode efetivamente decidir, a uma potencial guerra civil, onde, faltando o consenso sobre os valores últimos, a maioria se encontra imobilizada nas questões mais importantes, principalmente em política externa: as velhas fronteiras físicas dos Estados cederam lugar a novas fronteiras ideológicas, que ultrapassam os Estados a nível planetário. Além disso, com o advento da sociedade industrial, empresas e sindicatos adquiriram cada vez mais maiores poderes, que são essencialmente públicos, uma vez que suas decisões atingem diretamente toda a comunidade. Finalmente, as administrações autônomas locais e as empresas públicas, com seus direitos de decidir acerca dos gastos, tornam freqüentemente ilusório o direito que o soberano tem de emitir moeda.

A plenitude do poder estatal se encontra em seu ocaso; trata-se de um fenômeno que não pode ser ignorado. Com isto, porém, não desaparece o poder, desaparece apenas uma determinada forma de organização do poder, que teve seu ponto de força no conceito político-jurídico de Soberania. A grandeza histórica deste conceito consiste em haver visado uma síntese entre poder e direito, entre ser e dever ser, síntese sempre problemática e sempre possível, cujo objetivo era o de identificar um poder supremo e absoluto, porém legal ao mesmo tempo, e o de buscar a racionalização, através do direito, deste poder último, eliminando a força da sociedade política. Estando este supremo poder de direito em via de extinção, faz-se necessário agora, mediante uma leitura atenta dos fenômenos políticos que

estão ocorrendo, proceder a uma nova síntese político-jurídica capaz de racionalizar e disciplinar juridicamente as novas formas de poder, as novas "autoridades" que estão surgindo.

BIBLIOGRAFIA. AUT. VAR., *In defense of sovereignty*: ao cuidado de W. J. STANKIEWICZ, Oxford University Press. London 1969; M. CAPURSO, *I limiti della sovranità negli ordinamenti democratici*. Giuffrè, Milano 1967; J. R. COMMONS, *A sociological view of sovereignty*, Kelley. New York 1965; B. DE JOUENET, *La Sovranità* (1955), Giuffrè, Milano 1971; L. DUGUIT, *Souveraineté et liberté*. Alcan, Paris 1922; M. GALIZIA, *La teoria della Sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione Francese*. Giuffrè, Milano 1951; F. H. HENSLEY, *Sovereignty*, Basic Books, London 1966; H. H. HORMANN, *Die Entstehung des modern souveränen States kienpneur und wilsch*, Kohn 1967; H. KEISEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Mohr, Tübingen 1920; Id., *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945). Comunità, Milano 1952; H. L. LASKI, *The Foundations of sovereignty*; Reprint Amo Press. New York 1921; C. H. McILWAIN, *Constitutionalism and the changing world Cambridge. University; Press. Cambridge 1939*; N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, UTET, Torino 1976; G. L. MOSSE, *The Struggle for sovereignty in England*, Michigan State College Press. East Lansing 1950; D. PASINI, *Riflessioni in tema di Sovranità*, Giuffrè, Milano 1965; P. N. RIENSEBERG, *Inalienability of sovereignty in medieval political thought*. Columbia University Press. New York 1956; C. SCHMITT, *La dittatura* (1921), Laterza, Bari 1975; Id., *Teologia politica* (1922), in *Le categorie del "politico"*, Il Mulino, Bologna 1972.

[NICOLA MATTEUCCI]

Social-Democracia.

I. O CONCEITO DE SOCIAL-DEMOCRACIA. — É um termo que, após as polémicas políticas dos últimos 50 anos, adquiriu, na linguagem corrente, um significado profundamente anômalo do ponto de vista teórico e histórico, ainda que paradoxalmente correto no que respeita ao étimo. Na prática, usa-se para designar os movimentos socialistas que pretendem mover-se rigorosa e exclusivamente no âmbito das instituições liberal-democráticas, aceitando, dentro de certos limites, a função positiva do mercado e mesmo a propriedade privada. Renunciam assim a estabelecer, quando quer que seja, "um novo céu e uma nova terra".

Este emprego do termo, porém, trai sua origem polémica e maniqueísta. porquanto mutila arbitrariamente a realidade. É como se entre a

posição acima definida, cujo nome apropriado é o de REFORMISMO (v.), e a posição oposta do socialismo revolucionário não existisse espaço intermédio, justamente aquele que a Social-democracia pretende ocupar. Esta, com efeito, diversamente do que ocorre com o reformismo, aceita as instituições liberal-democráticas, mas considera-as insuficientes para garantir uma efetiva participação popular no poder e tolera o capitalismo, na medida em que, diferindo nisso do socialismo revolucionário, considera os tempos ainda "não amadurecidos" para transformar as primeiras e abolir radicalmente o segundo. Incumbe à Social-democracia lutar em duas frentes: contra o reformismo burguês, que levaria o movimento operário a empantantar-se irremediavelmente no sistema, e contra o aventureirismo revolucionário, que o levaria a quebrar a cabeça contra as estruturas ainda sólidas do sistema. O fato de a Social-democracia se comprometer mais com uma ou com outra das frentes depende de que as circunstâncias históricas favoreçam um ou outro caminho. Quando a situação não é revolucionária, pareceria não existir, em termos lógicos, alternativa possível entre reformismo e sectarismo revolucionário. Pois bem, a Social-democracia é, neste sentido, um desafio contra a lógica, isto é, a tentativa de manter vivo, contra ventos e marés, o sonho da radical palingenesia, que constitui a raiz do socialismo. Uma tentativa tão engenhosa e complexa sob muitos aspectos que desperta vivo interesse mesmo naqueles que avaliam negativamente os seus objetivos e resultados. A Social-democracia é, em suma, para usar a expressão de um historiador marxista, a "memória da revolução" (Zanardo).

Se se distingue do socialismo revolucionário em suas várias encarnações históricas — anarquismo, sindicalismo revolucionário, esquerda-luxemburguiana, leninismo (deste só difere de maneira clara após a deflagração da Primeira Guerra Mundial) — por manter letárgico, mais por necessidade que por livre escolha, o espírito de negação total do sistema, a Social-democracia se contrapõe ainda mais claramente ao reformismo. Com efeito, a Social-democracia não quer, ou pelo menos não deseja de maneira ativa e prioritária, a sobrevivência do sistema; deseja que se perpetue dentro dele, quando este se mantém por si, o espírito milenarista, de que ela se considera guardiã e encarnação visível. Isso faz com que, sem agredir explicitamente o sistema, a Social-democracia se exima de lhe prestar aquela colaboração — como, por exemplo, a participação no Governo que, fortalecendo-o, a poria em risco de ficar indefesa à sua esquerda, comprometendo a sua imagem de partido portador da