

A Organização Juspolítica e as Transformações do Poder

Dlgo de Figueiredo Moreira Neto
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1. Os três estádios do Poder; 2. Liberdade, igualdade e o papel do Estado; 3. Proteção e prestação; 4. Proteções: a afirmação da liberdade; 5. Prestações: a construção da igualdade; 6. Conclusões.

1. OS TRÊS ESTÁDIOS DO PODER

Embora atributo da pessoa humana, produto da consciência dos interesses, que o despertam, e da vontade, que o gera para satisfazê-los, o poder tem vocação coletiva.

O meio social é o seu universo natural e é nele que, qualquer que seja a forma ou modalidade com que se apresente, tende a se ampliar pois é de sua essência expandir-se e não deixar vácuo⁽¹⁾.

É precisamente por essa expansão que se dão as variações e mudanças em sua natureza, passando de poder individual a poder coletivo e de personalizado a institucionalizado⁽²⁾.

Certos interesses não podem ser satisfeitos individualmente, têm natureza coletiva. Da consciência dessa contingência, a existência de interesses coletivos, surge a necessidade derivada⁽³⁾ da concentração do poder.

É concentrado, que o poder adquire, então, condições de alcançar níveis de energia suficientes para mover a sociedade em busca de satisfação de interesses coletivos.

É concentrado, que o poder transcende de instrumento de realização pessoal e passa a servir a idéias sociais e a valores convencionais.

Não é por outro motivo que BURDEAU distingue no poder dois elementos: a *idéia* e a *força*⁽⁴⁾.

Enquanto *individual*, estamos nos referindo à expressão original e mais simples do poder. Por outro lado, ao assumir formas gregárias, mais complexas, as manifestações de poder individual não desaparecem: continuam a coexistir com as coletivas, não importa a que grau de satisfação e de concentração possam essas alcançar.

Assim é que, ao lado das manifestações individuais surgirão as grupais, de todos os tipos, inclusive a do Estado, todas convivendo, pois por maiores que sejam as concentrações coletivas, inclusive a estatal, sempre haverá um núcleo irredutível de poder individual que nem os regimes mais totalitários e os sistemas mais constritivos conseguirão absorver e eliminar.

Em outros termos: esse *poder individual*, origem de todos os demais, é expressão indissociável da personalidade humana e a manifestação última de sua própria liberdade.

Embora histórica e, ainda hoje, ocasionalmente, a concentração de poder, principalmente a nível estatal, possa ser resultado de algum tipo de construção sobre essa liberdade, sua formação é, cada vez mais, um exercício consciente de adesão, dando-se nos modos e na medida julgados suficientes, nos Estados de Direito constitucionalizados.

Assim, num breve esboço evolutivo, observamos que o poder individual, o único existente nas comunidades arcaicas, ainda se mostra o predominante nas sociedades primitivas⁽⁵⁾.

Em ambos esses estádios evolutivos, das comunidades e das sociedades primitivas, no sentido gurvitchiano, a característica do poder coletivo é de encontrar-se ainda *difuso* em todo o grupo⁽⁶⁾. BURDEAU denomina a esta fase de "poder anônimo" e DUVERGER, de "poder difuso".

O certo é que, enquanto totalmente difuso no grupo, só tem mesmo existência o *poder individual*; o poder coletivo está ainda embrionário e só surge em suas primeiras formas desenvolvidas quando emerge um mínimo de consciência dos interesses comuns e de como a cooperação habitual propiciará condições ao grupo de atendê-los. Dá-se, então, a *concentração*; a sociedade deixa de ser primitiva.

Da mesma forma que, no indivíduo, singularmente considerado, é a consciência de seu interesse individual o estímulo que origina o poder individual, na sociedade que cobra consciência de seu interesse comum esse é o estímulo para a concentração do poder coletivo.

Todavia, ao concentrar-se, primeiramente o poder difuso polariza-se na pessoa de um *líder*, aquele que encarna, de maneira mais patente, a vontade comum de satisfação do interesse coletivo dentro das possibilidades e perspectivas do grupo⁽⁷⁾. A essa altura, o líder, além do próprio poder individual, passa a detentor, a *personificação*, do poder coletivo. Estamos no estádio do poder grupal personificado.

Chefia, liderança, o nome que se queira dar ao fenômeno da concentração pessoal, faz de um indivíduo uma espécie de veículo ou de depositário do poder coletivo. BURDEAU denominou, a esta fase, de "poder individualizado" e, DUVERGER, de "poder pessoal".

Preferimos a denominação de *poder personificado*, não só para distingui-lo do poder individual, original, como do poder personalizado, outra modalidade derivada que surge quando um indivíduo não só detém como encarna, em si, o poder do grupo, até mesmo de suas formas institucionalizadas⁽⁸⁾.

Nessa fase, a concentração depende da pessoa de seu polarizador: o poder personificado existe em função de seu detentor que dirige o grupo e potencia seu próprio poder individual com a concentração sinérgica da qual é depositário.

Eficiência e criatividade do poder personificado passam a depender, em grande parte, das virtudes de seu detentor e sua própria presença será catalítica, polarizadora do poder do grupo, a ponto de deixá-lo desarvorado, acéfalo, abúlico, se vier a faltar.

Mas o fenômeno de concentração prossegue, sempre com o adensamento da consciência coletiva. Afirma-se, cada vez mais, entre seus membros, a noção de identidade do grupo. Em conseqüência, desenvolvem-se interesses adjetivos de *manter certos padrões de comportamento* que se revelaram eficientes, independentemente das pessoas ocasionalmente detentoras do poder personificado.

Foram os interesses de segurança que, por sua importância na sobrevivência do próprio grupo, primeiro despontaram como polarizadores de um consenso sobre idéias e soluções; um *interesse derivado* de cristalizar costumes como *instituições*, para que se impusessem unipessoal e permanentemente.

Tanto BURDEAU como DUVERGER referem-se, por isso, a esta fase, como do "poder institucionalizado", o que me parece, também, perfeitamente adequado.

O ponto em que, todavia, permito-me divergir de BURDEAU está na afirmação de que o poder institucionalizado só se encontra no Estado⁽⁹⁾.

Ora, as instituições precedem ao Estado, sendo, ele próprio, também uma instituição. Mesmo as *instituições políticas*, que cristalizam o poder político, aquele que se volta à direção da sociedade, surgiram muito antes do aparecimento das mais arcaicas formas de Estado.

Concordamos, todavia, que as fases do poder difuso e do poder personificado sejam pré-estatais mas nem o Estado foi a primeira instituição política nem será a última.

O Estado, vale aclarar *en passant*, é uma expressão histórica dominante das instituições políticas, como já o foram, no passado, os reinos e impérios da Antiguidade, a *polis* grega, o *proto-Estado* romano e as unidades feudais.

A formação social do poder aqui exposta, está, todavia, longe de ser matéria pacífica. Ao versar o tema, um dos seus mais ilustres tratadistas, MAURICE DUVERGER, depois de elevá-lo a "problema fundamental" da Ciência Política, declara que "se ele fosse resolvido e plenamente elucidado, teríamos atingido o objetivo essencial, que é o de conhecer a natureza do poder"⁽¹⁰⁾.

Acrescentamos a essa sinopse evolutiva do poder mais uma observação, sobre a qual não existe dissenso: as três fases, ou sejam quantas se deseje distinguir, não necessariamente se sucedem: elas vão se superpondo. Em toda sociedade contemporânea, por mais desenvolvida politicamente que seja, ao lado das formas mais sofisticadas do poder institucionalizado, há poder difuso e há poder personificado⁽¹¹⁾.

Essa, com algumas observações e achegas, a teoria trifásica da evolução do poder na sociedade que se tem por mais difundida e acatada.

Dessa exposição, o que desejamos retirar é uma conclusão muito simples: qualquer que seja a modalidade e o grau de concentração de poder, sobreexistem e coexistem as formas individuais e grupais. Ainda que a concentração progressiva de poder no Estado, a mais sofisti-

cada das instituições políticas, seja a marca histórica dos últimos séculos, levada a uma intensidade quase paroxística nas formas totalitárias desenvolvidas entre as duas Guerras Mundiais, não se chegou a eliminar ou tolher completamente as formas de poder individuais e grupais das sociedades humanas.

Mas, como a *quelque chose malheur est bon*, a hipertrofia dos Estados contemporâneos tornou-se o tema mais importante do questionamento político deste fim de século. Pressente-se um refluxo: a retomada de espaço pela sociedade, a redução do papel do Estado, a desconcentração do poder, sua devolução à origem — o homem.

Nessas transformações do poder o homem é, sucessivamente, tratado como indivíduo ou como pessoa, como objeto ou como sujeito do poder, como detentor de direitos ou como sede de liberdades; já mais, como agora, tornou-se oportuno cotejar o processo com os valores para precisar-se o *quantum satis* de concentração de poder no Estado, o que equivale a dizer: repensar o seu papel.

2. LIBERDADE, IGUALDADE E O PAPEL DO ESTADO.

As transformações do poder, que, no processo, acabam por produzir as instituições e, a mais abrangente delas, o próprio Estado, trazem ordem à sociedade e dão-lhe as condições necessárias para seu progresso; mas, o seu curso, em última análise, a fonte é o poder individual de seus membros.

Ora, como o poder individual nada mais é que a energia de cada homem dirigida por sua vontade, a sua própria liberdade em ato, resulta que, para a existência de qualquer instituição, o homem contribui sempre com uma parcela de sua liberdade.

Uma *idéia de ordem*, capaz de polarizar vontades, é o germe da instituição, habilitada a permanecer no meio social autonomamente, para realizá-la⁽¹²⁾.

Mas a ordem e o progresso das sociedades têm o seu preço: no processo de transformação do poder individual em poder institucional reduz-se a liberdade e acirra-se a desigualdade a nível pessoal.

A *liberdade*, atributo do espírito humano, paradoxalmente, ao mesmo tempo, vai sendo sacrificada na multiplicação institucional e vai dependendo da via institucional para se afirmar.

É que a instituição absorve e reduz a liberdade individual mas, em contrapartida, tem condições de garantir o exercício, sempre que *esta* for a idéia que a gere.

Por outro lado, a *igualdade*, qualidade de uma ordem social inspirada pelo senso de justiça, também um atributo do homem, vai sendo sacrificada na medida em que a multiplicação institucional afasta-se desse valor.

Já se pode observar que os limites ao sacrifício desses dois postulados da convivência social — a liberdade e a igualdade — devem resultar de *opções políticas* de uma sociedade, de modo a *orientar* os processos de transformação do poder e a *limitá-los*, quando assim se entender necessário.

O Estado de Direito, submetido a uma Constituição, é o que apresenta melhores condições de realizar eficientemente essas duas funções, pois estabelecerá um sistema de princípios de observância obrigatória para a criação, a atuação e a coexistência de todas as instituições que guardem pertinência com a proteção da liberdade e a prestação da igualdade.

E aqui temos, em conseqüência, o que, *basicamente*, se espera de uma Constituição: *proteções* institucionais contra os processos que, de alguma maneira, imponham reduções da liberdade além do tolerável e *prestações* institucionais para que nos processos, de alguma maneira, proceda-se à correção das desigualdades no mínimo considerado indispensável.

Essas funções, do Estado de Direito, embora fundamentais, não são suficientes, pois devem ser complementadas por uma terceira modalidade que consiste em *fomentar* os processos de transformação de poder que ocorrem fora da órbita de ação e interferência do poder estatal, de modo a que convirjam para os mesmos resultados: assegurar a liberdade e promover a igualdade.

Historicamente predominaram as duas modalidades impositivas: as *proteções* e *prestações*. A atividade de *fomento público*, a mais recente das que o Estado chamou a si, por isso mesmo incipiente e insuficiente é, não obstante, a modalidade do futuro, a que indica um aperfeiçoamento das instituições políticas e jurídicas no sentido da paulatina substituição da coerção pela persuasão na ação do Estado.

3. MECANISMOS JUSPOLÍTICOS: PROTEÇÃO E PRESTAÇÃO.

A *proteção* é a afirmativa da liberdade. De certa forma, realiza a igualdade formal dos indivíduos diante da lei. Sua realização exige, fundamentalmente, *abstenções* por parte do Estado, dos grupos sociais secundários e dos indivíduos: obrigações negativas.

A *prestação* é a construção da igualdade. Trata-se, aqui, da igualdade material dos indivíduos diante dos fatos. Sua realização exige, basicamente, *prestações* por parte do Estado, dos grupos sociais e dos indivíduos: obrigações positivas.

Política e Direito evoluíram, lenta mas seguramente, para desenvolver e aperfeiçoar essas duas funções fundamentais de uma organização juspolítica.

Embora os fenômenos sociais repudiem as tentativas de esquematização elas são necessárias para uma avaliação crítica da evolução das instituições e, sobretudo, para os exercícios de prospectiva. Por isso, procuraremos distinguir as fases dessas transformações do poder, das mais antigas às mais modernas, das mais simples às mais complexas, e as características das relações desenvolvidas, de proteção da liberdade e prestação da igualdade, com o objetivo de conjecturar sobre suas tendências.

É necessário observar, todavia, que essas "fases" não são, rigorosamente, nem sucessivas nem estanques. Ordem e destaque buscam atender a uma visão sistemática do processo histórico juspolítico concebida a partir das relações de poder.

O método é, portanto, bastante simples e, acreditamos, suficientemente satisfatório para os fins deste ensaio: pôr em evidência, como conseqüência das transformações históricas do poder, as soluções que a Política criou e o Direito sedimentou para a afirmação da liberdade — *um sistema de proteções*, e para a construção da igualdade — *um sistema de prestações*.

4. PROTEÇÕES: A AFIRMAÇÃO DA LIBERDADE.

A cada adensamento institucional corresponde, como dissemos, uma redução da liberdade individual. Desenvolveram-se, por isso, *instituições adjetivas* com o propósito de preservar as expressões remanescentes da liberdade. Antes mesmo do surgimento das formas arcaicas de organização política, as manifestações consuetudinárias do Direito já continham normas desse jaez, que visavam à proteção contra o torto que pudesse ser infligido nas relações interindividuais. O aparecimento dos grupos institucionalizados e, portanto, concentradores de poder coletivo, e, posteriormente, das instituições políticas, dotadas de poder ainda maior, multiplicou as possibilidades de agravo às liberdades individuais desenvolvendo, como resposta, as proteções institucionais.

Todo o processo é juspolítico, isto é: de cada decisão política de proteção derivou-se uma instituição jurídica que a estabilizou e a tornou geral e permanentemente obrigatória, inclusive, na etapa atual do Estado de Direito, ao próprio Estado.

É o que se contém, genericamente, no elenco das relações e respectivas instituições político-jurídicas de proteção da liberdade⁽¹³⁾.

1.ª) Proteção dos indivíduos contra os indivíduos.

Esta é a modalidade mais antiga de proteção que a sociedade organizada pode dar a seus membros. É necessário apenas que exista poder transindividual para que seja necessário garantir-se a um membro do grupo contra o torto que qualquer outro membro possa infligir-lhe, função básica, portanto, para a homeostasia de qualquer forma gregária.

Assim é que surgem as manifestações arcaicas das normas penais (retribuição) e civis (indenização), agindo como inibidoras da conduta tortuosa, afrontatória da liberdade, que, com o tempo, viriam a conformar os ramos Penal (sancionatório) e Civil (reparatório) do Direito.

2.ª) Proteção dos indivíduos contra os grupos.

A constituição histórica dos diversos grupos sociais é uma projeção da liberdade individual. O que se denomina de liberdade associativa reproduz, no plano da vontade, o que o impulso gregário ditou, no plano do instinto. O homem se agrega espontaneamente em comunidades naturais e, voluntariamente, em sociedades artificiais.

Certas comunidades assumem características de sociedades, assim como certas sociedades partem do apelo comunitário; não há, nas suas manifestações contemporâneas, separações estanques; ao contrário, essas características podem coexistir na mesma manifestação gregária.

Ora, como os grupos também concentram poder, é lógico que em sua atuação possam sobrepor-se aos interesses dos indivíduos e violarem-lhes as liberdades. A medida em que a sociedade passou a gerar grupos mais poderosos, de diversa natureza, como os econômicos, os religiosos, os políticos, etc., foi necessário assegurar aos indivíduos especial proteção contra as investidas coletivas sobre sua esfera de liberdade pessoal.

A existência do Estado, como *grupo geral* de uma sociedade, ao qual se atribuiu o monopólio, quase total, da força, solveu o problema de garantir-se ao indivíduo contra o abuso dos grupos sociais secundários. No campo jurídico, o desenvolvimento do Direito Privado foi, durante séculos, o suficiente para afirmar-se essa garantia, mediante uma proteção indireta; com o advento da Revolução Industrial e o surgimento da moderna empresa, concentradora de enorme poder econômico, tornou-se necessário envolver o Estado numa tutela direta da liberdade individual, notadamente de certas relações, como a do trabalho — surgindo, assim, um Direito Trabalhista diferenciado, fundamentando seus princípios próprios, em parte, na proteção da liberdade dos trabalhadores.

3.ª) Proteção dos indivíduos contra o Estado.

Embora os grupos já tivessem conhecido e desenvolvido o conceito de *liberdade política*, é sabido que ela só tinha o sentido de participação da vontade individual na conformação da vontade pública, da Cidade-Estado. Na realidade, em sua forma mais antiga o conceito de proteção contra o poder político organizado só veio a surgir com os chamados pactos medievais, dos quais a Magna Carta é seu mais célebre exemplo.

Na Inglaterra, por sinal, a evolução política que haveria de reconhecer e proteger a liberdade individual em face do Estado foi mais acelerada. A Ilha conheceu a monarquia absoluta antes do Continente e, por isso, desenvolveu, em reação, um Direito Público de proteção dos direitos dos súditos contra os arbítrios da realeza muito antes da Revolução Francesa afirmá-la em sua tábua de direitos do homem e do cidadão. O surgimento do Estado de Direito, caracterizado pela submissão *geral* de todas as manifestações de poder ao Direito, marca o clímax dessa evolução.

Vale a pena acrescentar que, embora o Direito Constitucional e sua principal derivação, o Direito Administrativo, organizem e disciplinem estruturas e funções do Estado, sua principal importância e justificação residem na definição da limitação da ação do Estado em relação aos indivíduos através do fundamental instituto da *competência*. Esta é a razão pela qual, para tantos publicistas, a Constituição é o Estatuto das Competências.

4.ª) Proteção dos grupos contra os grupos.

O desenvolvimento experimentado pelas sociedades humanas, notadamente nos dois últimos séculos, pôs em evidência a lei da con-

centração do poder, manifesta em todo e qualquer setor da convivência humana. Sem controle externo, o poder tende a se concentrar em qualquer expressão grupal que o maneje eficientemente. Em outros termos: a concentração é função da eficiência.

Ora, qualquer expressão grupal, econômica, educacional, religiosa, paramilitar, classista, não importa qual, pode, eventualmente, concentrar suficiente poder para pôr em risco a liberdade e, até mesmo, a própria existência de outros grupos. É o caso típico, para ficarmos no campo econômico, do domínio dos mercados por empresas monopolistas, por oligopólios ou por cartéis. Foi necessário, assim, publicizar as insuficientes garantias privatistas contra as indesejáveis concentrações abusivas de poder, de qualquer natureza, atribuindo ao Estado o papel de garantidor da "liberdade" grupal contra as manifestações hipertróficas arbitrarias de outros grupos.

De modo geral, assomava o Estado com o papel de garantidor de que nenhum grupo social secundário prevaleceria arbitrariamente sobre outro. Isso se traduz na sua competência acrescida para exercer atividades regulatórias capazes de garantir essas "liberdades" em perigo no entrechoque dos grupos secundários: como as de empresa, de mercado, de culto, de associação de classe, de filiação sindical e de associação em geral, entre tantas que se tornaram tradicionais no Direito Constitucional dos povos civilizados.

5.ª) Proteção dos grupos contra o Estado.

Todavia, da mesma forma que os indivíduos, os grupos sociais secundários também estão sujeitos aos excessos da ação do Estado em detrimento de sua autonomia, notadamente a pretexto de exercer sua competência de dirimir conflitos de interesses intergrupais, como acabou-se de examinar no item anterior. É que o Estado, embora a mais elevada das instituições juspolíticas, não é necessariamente uma entidade ética.

Desenvolveu-se, por isso, um sistema especial de proteção, paralelo ao dos direitos individuais, face ao Estado, até mesmo como *extensão* desses, do mesmo modo que a autonomia dos grupos é uma extensão da liberdade individual. Tudo para garantir os diversos grupos sociais, presentes em todos os setores da atividade humana, contra a ação abusiva e arbitrária do Estado. Cada país, com suas características, produz o seu Direito Público com a missão de limitar a ação interventiva do Estado, fixando-lhe a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto de sua ação, da mesma forma que no caso da proteção individual contra o Estado; é nos seus ramos Constitucional e Administrativo que encontraremos a maioria dessas normas substantivas.

6.ª) Proteção dos grupos contra os indivíduos.

Aqui cabe uma explicação prévia: a concentração de poder não é fenômeno exclusivamente coletivo. A concentração pode dar-se numa pessoa, dotando-a de poder excepcional e a tal ponto que a capa-

cite a exercer ação arbitrária sobre os grupos sociais e em detrimento dos interesses coletivos que a eles estão afetos.

Se os grupos sociais não dispõem de solução institucional interna contra esse tipo de atentado à sua autonomia, o que, em última análise, ofende também a liberdade individual de seus membros, novamente é preciso recorrer ao Estado, não só para definir legalmente os limites da ação do poder individual hipertrofiado face aos grupos, como impor administrativamente medidas concretas como, ainda, garantir judicialmente a prevalência do comando legal disciplinador dessas relações.

A tal ponto esta proteção se aperfeiçoou e se expandiu que hoje já consideramos perfeitamente justificável que grupos de todos os tipos sejam intitulados por lei para representarem interesses difusos para agir contra indivíduos (ou grupos, ou o próprio Estado) que atentem contra esses interesses objetivamente assumidos pelos grupos, como são exemplos as associações de proteção ecológica, hoje em proliferação.

7.ª) Proteção do Estado contra os indivíduos.

O poder individual jamais representou, historicamente, perigo maior para o próprio Estado; a desproporção de poderes era por demais favorável ao Estado. Hoje, nem sempre o Estado está garantido por este fato. A ciência e a tecnologia podem multiplicar de tal forma o poder individual que ele eventualmente chegará a representar um fator de desestabilização estatal.

A proteção do próprio Estado, a princípio preocupação dos regimes de força, como o nazismo, o fascismo, o comunismo e as ditaduras autocráticas, pretexto para preservar esses regimes, acabou sendo incorporada à legislação dos demais países voltada à preservação da independência e do regime democrático.

Normalmente essa proteção tem assento constitucional e se traduz em dispositivos específicos da legislação penal comum — os crimes contra o Estado, ou contra a Segurança do Estado — mas, em certos países e em certas circunstâncias, ela levou à edição de legislação penal especial (no Brasil, as leis de segurança nacional), com mais extensa tipificação e sensível agravamento das penas. Com exceção do terrorismo e da pregação à violência, a tendência parece ser a de voltar às apenações ordinárias.

8.ª) Proteção do Estado contra os grupos.

Na mesma linha, por motivos semelhantes, não só o Direito Penal Comum como o Direito Penal Especial da defesa do Estado passaram a considerar a atuação concertada de *grupos*, inclusive nos campos político, econômico e social.

No campo político, ressalte-se, as constituições costumam incluir mecanismos excepcionais para a defesa do Estado contra ação subversiva ou violenta de grupos contestatários do regime (estado de emergência, estado de sítio, etc.). Ainda no campo político deve-se destacar o recrutamento da ação terrorista organizada e a ampliação abu-

siva da ação de entidades e partidos políticos de expressão transnacional. No campo econômico, a expansão do poder das empresas transnacionais e, no campo social, o surgimento de organizações transnacionais poderosas, atuando no campo da cultura, da educação, do trabalho e da religião, antes relativamente impervios à influência externa, passaram a ditar uma proteção juspolítica mais específica do Estado contra essas novas modalidades de concentração de poder.

O Direito Constitucional vem acomodando esses novos rumos, com novos princípios, legislação apropriada e, para executá-los, um sistema administrativo baseado no poder de polícia, no ordenamento econômico e no ordenamento social.

9.ª) Proteção do Estado contra o Estado.

E, apenas para fechar o quadro das hipóteses de relação de poder, a milenar expressão de autodefesa dos grupos politicamente organizados.

O recurso à guerra, solução de fato, cede, lenta mas seguramente, à negociação e à adoção consensual de legislação internacional destinada a preservar a paz entre os povos.

O Direito Internacional Público, embora não disponha de mecanismos de coerção característicos dos ramos do Direito em geral, já apresenta, no quadro das cada vez mais complexas relações internacionais, adensadas pela comunicação e fiscalizadas por dezenas de organizações transnacionais, resultados alentadores na preservação da concórdia entre as Nações. Pouco a pouco ele se estrutura, com seus princípios e normas pactuadas, gerando uma proteção jurídica dos Estados contra outros Estados capaz de dispensar o recurso à guerra.

Ainda assim, não é só a guerra que os Estados têm a temer de parte de outros Estados. Intervenções, diretas ou indiretas, disfarçadas ou desfaçadas, abundam nas relações internacionais. Os Estados, na prossecução de seus interesses, nem sempre procedem respeitando a independência dos demais. O Direito Público contemporâneo desenvolveu um sistema juspolítico para instituir essa modalidade de proteção, extensivo à "liberdade" nacional de manter e desenvolver suas próprias formas culturais.

5. PRESTAÇÕES: A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE.

Enquanto os institutos juspolíticos examinados no item anterior consolidavam os campos da liberdade, bem como de suas extensões gregárias, a autonomia e a independência de ação, relativas essas aos grupos e ao Estado, em todos os níveis de interrelacionamento de poder, paralelamente proliferavam, entre indivíduos, grupos, nações e grupos de nações, toda sorte de distorções, de aberrações e de desequilíbrios de poder, gerando injustiças flagrantes a serem corrigidas ou, pelo menos, compensadas.

Incorporou-se, desse modo, no universo da Política e do Direito, a par das preocupações e das ações voltadas ao interesse fundamen-

tal de afirmar a liberdade, aquelas dedicadas ao interesse de construir a *igualdade*, através da correção dos erros, dos excessos e distorções do sistema de liberdades.

Todo processo, voltamos a insistir, tem natureza juspolítica: cada tomada de consciência de um interesse pode produzir uma decisão política de construir a igualdade, bem como, a cada decisão, a criação de uma instituição jurídica que a estabiliza e a torna geral e permanentemente obrigatória.

Distinguem-se dois grandes grupos de prestações voltadas à igualdade, consideradas pelo critério subjetivo; as *prestações dos indivíduos e dos grupos* e as *prestações do Estado*.

Por outro lado, pelo critério do motivo, são também dois os tipos de prestações corretivas: as *coercitivas* e as *voluntárias*.

As prestações dos indivíduos ou grupos, voltam-se à construção da igualdade através da justiça comutativa, levando, coercitiva ou suasoriamente, a que os mais bem aquinhoados contribuam para uma mais justa distribuição das benesses da civilização. Combinando essa classificação com a dos motivos, podemos distinguir as prestações coercitivas, impostas pelo Estado, das voluntárias, postas à disposição da sociedade.

Por outro lado, as prestações do próprio Estado, aquelas que toma a si executar, visam a construir a igualdade através da justiça distributiva, compensando, com seu poder, as desigualdades sociais e econômicas mais flagrantes e injustas. Da mesma forma, distingue-se aqui a utilização de instrumentos coercitivos, geralmente empregados para obtenção de recursos, dos instrumentos suasórios que visam a obter prestações voluntárias da sociedade.

Com essas observações preliminares, segue-se o elenco das relações e dos respectivos institutos político-jurídicos para a construção da igualdade a todos os níveis.

1.º) Prestação de indivíduos a indivíduos.

Da mesma forma que a proteção de um indivíduo contra seus semelhantes foi a forma mais antiga de afirmação de liberdade, a *prestação* voluntária, de um indivíduo a outro é um gesto cujas origens se perdem nos tempos. Possivelmente foi a partir do instituto gregário que altos sentimentos da alma humana, como a solidariedade, o amor e a piedade, geraram as manifestações mais arcaicas de justiça comutativa.

Os bens sempre estiveram desigualmente distribuídos, de modo que a solidariedade e a caridade sempre tiveram lugar na vida dos povos até que o Estado veio a imprimir um cunho coercitivo a essas prestações.

Já o Direito Privado se havia constituído espontaneamente sobre o princípio do *sui cuique tribuere*, reconhecendo que certas prestações não deveriam apenas depender da vontade individual (obrigações naturais) mas deveriam ser coercitivamente impostas (obrigações jurídicas) para atender a imperativos da justiça. A tendência imemorial foi,

assim, de ampliar o elenco de obrigações jurídicas em todos os campos extensivos à família e a outras relações não-patrimoniais.

Paralelamente, as prestações negativas, isto é, as abstenções, também se desenvolviam sobre o princípio simétrico do *neminem laedere*, obrigando o Estado a coagir o violador das normas defluentes desse princípio a prestações corretivas.

Sucessivamente, outros ramos do Direito vieram a apoiar e a expandir as prestações corretivas de indivíduo a indivíduo, como o Direito Penal, o Direito Comercial, o Direito Internacional Privado e, mais recentemente, o Direito do Trabalho, até o nível hoje encontrado nos países civilizados.

A conquista mais estupenda, entretanto, na construção da igualdade nas relações interindividuais, só viria a se estruturar com clareza na transição do Estado moderno para o Estado contemporâneo: a criação da *prestação suasória*, de indivíduo a indivíduo, aquela que é feita sob estímulo do Estado. Este campo de inumeráveis desdobramentos, como, aliás, todo o Fomento Público, abre perspectivas ilimitadas e de alto sentido moral e pedagógico, como examinaremos nas Conclusões.

Sem que tenha desaparecido a caridade, o Estado acrescentou novas dimensões à correção voluntária das desigualdades nas relações interindividuais, aproximando-as mais da realização dos altos ideais de justiça.

2.º) Prestação de indivíduos a grupos.

Com a densificação do poder nas sociedades e sua concentração, cada vez maior, em grupos de toda natureza, o quadro interrelacional ficou mais complexo e mais rico; além das prestações de indivíduos a indivíduos surgiram as prestações de indivíduos aos grupos.

A existência do coletivo, como categoria distinta do individual, pode-se considerar como um dado imediato da consciência. A noção de espaço presta-se esplendidamente a visualizar essa diferenciação. O grupo, embora seja uma expansão da personalidade de seus membros, adquire uma característica qualitativa vinculada ao conceito do coletivo; justifica-se pela preservação e atingimento de interesses que só coletivamente podem ser mantidos ou alcançados, mas através de prestações de seus membros.

O grupo torna-se, assim, um instituto privilegiado para introduzir corretivos igualitários entre seus membros.

Essas prestações, de início também espontâneas, à medida em que os grupos passaram a ser mais poderosos, tornaram-se coercitivas: o uso, o costume e, posteriormente, o Direito, vieram sancioná-las e erigi-las em obrigações associativas.

Há grupos em que a adesão individual é voluntária. Outros há que, excepcionalmente, incluem coativamente a certos indivíduos. Em ambos, as prestações associativas são obrigatórias.

Materializando em exemplos: o grupo familiar teve suas prestações em grande parte sancionadas pelos costumes imemorais; já os grupos mais complexos como o clã e a horda, desenvolveram presta-

ções em grande parte sancionadas pelos costumes imemorais; já os guildas, as ordens, as sociedades de todo o tipo, as corporações, etc., todas com suas prestações institucionalizadas em vários graus, tornadas obrigatórias e vinculadas à participação.

Mas nada impede que os grupos desenvolvam também, *vis-à-vis* a seus membros, instrumentos de participação voluntária através de incentivos de qualquer natureza que concorram para a correção das injustiças internas ao grupo.

No que tange ao ordenamento jurídico dessas prestações, tanto o Direito Privado quanto o Direito Público podem conter regras de observância obrigatória ou voluntária em função da utilidade pública que se lhe reconheça por lei.

3.º) Prestação de indivíduos ao Estado.

Fácil depreender-se, a partir dos grupos, que, sendo o Estado também um grupo — político, central e geral — a ele passam a confluir inúmeras prestações individuais coercitivas ditadas por seu poder de *imperium*.

O *munus* de contribuir para a existência e para a atividade desse grupo político central tem longa trajetória histórica. Prestações imemorais, como o serviço militar, o serviço nos campos e as tributárias, foram instituídas desde as formas de organização política primitivas, muito antes do surgimento do Estado.

O Império Romano experimentou a primeira tentativa de regularização institucional dessas prestações mas não foi senão com o advento do Direito Público, ainda muito incipiente em Roma, que essas prestações passaram a ser definidas, limitadas e obrigatórias pela lei.

Na atualidade, as prestações devidas pelos indivíduos aos Estados assumem variadas formas, com intensidades diferentes. Entre nós, vão desde as prestações pessoais, como o são os *munus* cívicos, de alistamento, sufrágio e serviço militar, às complexas obrigações tributárias, passando pelo sistema de prestações reais *in natura*, como a ocupação temporária, as requisições, as servidões administrativas, os tombamentos e as desapropriações.

A quase totalidade dessas prestações dos indivíduos ao Estado, que concorrem indiretamente para corrigir as distorções de poder, têm caráter coercitivo mas, não obstante, já se pode constatar a preocupação dos Estados mais evoluídos em desenvolver institutos de Fomento Público, mais aptos para atrair, por via suasória, novos meios individuais destinados a atenderem a fins de justiça social. Tal o caso, por exemplo, dos sistemas de captação de poupança privada e de aplicações incentivadas de todo o tipo em projetos governamentais.

4.º) Prestação de grupos ao Estado.

Como os indivíduos, os grupos sociais secundários, especialmente os personalizados, devem prestações ao Estado. Em princípio, todos estão obrigados a prestações concentradoras de meios para que o Estado, por sua vez, possa exercer sua atividade distributiva, mas casos

há em que estarão dispensados quando, reconhecidamente, já estiverem exercendo funções corretivas.

Está claro que as prestações também variarão conforme a natureza e o poder de cada grupo considerado. Em princípio pecuniária, a prestação alterar-se-á qualitativamente em certas circunstâncias como nas ocupações temporárias, requisições, servidões administrativas, desapropriações, intervenções em empresas e mobilizações.

Certos grupos, além disso, podem gozar de um *status* de relativa paraestatalidade em razão de seu especial escopo social, como no caso das associações de classe ou dos sindicatos que, uma vez reconhecidos, devem prestar ao Estado certos serviços corretivos estabelecidos em lei. Entre nós, por exemplo, as associações de classe encarregadas da polícia das profissões são efetivamente *entidades paraestatais*, como as ordens e conselhos profissionais.

5.º) Prestações de grupos aos indivíduos.

Os grupos têm, por certo, a vocação natural de servir aos interesses coletivos. Pode ocorrer, entretanto, que atendendo aos interesses coletivos, suas prestações sejam divisíveis, alcançando diretamente os *indivíduos* membros da coletividade. O produto associativo, em vez de constituir-se, portanto, num serviço ou bem de gozo individual, se fraciona de modo a atender individualmente às necessidades pessoais, o que, de certa forma, contribuirá para corrigir desigualdades entre os próprios membros do grupo e, em certos casos, aliviar o Estado de prestar as mesmas atividades corretivas.

Aqui se alinham as formas associativas solidaristas e mutualistas que proliferam em vários setores das atividades humanas.

A adesão a esses grupos é, em princípio, voluntária, uma vez que importará, por sua vez, em prestações concentradoras dos indivíduos às entidades para tanto formadas. Em certos casos, todavia, o Estado poderá tornar compulsória a adesão a certos grupos personalizados com paraestatalização parcial ou total, definindo em lei as prestações concentradoras de recursos que deverão ser repassadas igualitariamente a seus membros. Sistemas previdenciários e assistenciais podem ser organizados sob esse modelo quando o Estado não preferir tomar a si, diretamente, sua execução ou não deixar à iniciativa privada provê-los. As companhias de seguro que executam seguros obrigatórios são exemplos de adesão individual obrigatória a entidades dessa espécie, com objetivos igualitários.

Não se pode esquecer, ainda, as entidades de adesão voluntária que se dedicam exclusivamente a fins distributivos de caráter assistencial (Santas Casas, hospitais, ambulatórios, lactários, asilos, creches e abrigos gratuitos, bem como clubes de serviço de todos os tipos).

6.º) Prestações de grupos a grupos.

As relações intergrupais também podem ser objeto de preocupações corretivas para reduzir desigualdades injustas. O Estado poderá definir coercitivamente prestações de grupos a grupos com sentido igualitário.

Exemplo ilustre dessa modalidade está nas contribuições obrigatórias que as empresas devem fazer em favor de serviços sociais autônomos, como o SESI, o SENAI, o SESC, o SENAC e a LBA.

Não obstante, essas modalidades não têm sido suficientemente exploradas, tanto em sua forma coercitiva, como a do exemplo, quanto em sua forma suasória, como no caso de investimentos incentivados de empresas maiores em empresas menores ou que sejam pioneiras em setores carentes ou, ainda, que apresentem peculiar importância para o desenvolvimento nacional.

As modalidades de prestações de grupos a grupos, obrigatórias ou voluntárias, além de serem ponderáveis instrumentos de correção de desigualdades, contribuem para aliviar o Estado de atividades executivas burocratizadas e de duvidosa eficiência.

A legislação tributária é um instrumento jurídico que, bem empregado, pode incentivar enormemente as prestações de grupos a grupos, principalmente de empresas grandes a empresas pequenas que apresentem projetos meritórios. Mas não apenas pela via para-fiscal se poderá estabelecer incentivos: inúmeras formas de privilégios, prerrogativas, estímulos tecnológicos, estágios e prêmios poderão armar sistemas eficientes com o mesmo propósito.

7.º) Prestação do Estado aos indivíduos.

Embora o Estado, em sua origem, não tenha se desenvolvido para atender interesses individuais através de prestações divisíveis e personalizadas, mas a interesses coletivos, gerais e impessoais, que, por sua escala e peculiaridades não poderiam ser satisfeitos nem pelos indivíduos nem pelos grupos sociais secundários setoriais, sabemos que sua evolução tornou-o um prestador de Serviços Públicos divisíveis de toda sorte.

Essas prestações de serviços públicos aos indivíduos surgiram como solução para garantir-lhes generalidade, modicidade, permanência e aperfeiçoamento, o que hoje se constituem nos princípios jurídicos assentes para essas atividades estatais. A lei deve defini-los e estabelecer como devem ser executados: se diretamente, pelo Estado, ou por delegação a para-estatais, concessionários ou permissionários. Por serem legalmente regulados, passam a constituir-se, essas prestações de serviços públicos, um direito subjetivo público dos indivíduos, em condições isonômicas.

Por extensão, certas atividades coletivas do Estado, como as realizadas no exercício do poder de polícia, de tributação, de segurança externa, da diplomacia, etc., sempre que, por lei, pudessem ser prestadas em caráter divisível e individualmente, constituir-se-ão também, de certo modo, numa prestação corretiva igualitária, se se garantir sua generalidade e gratuidade.

8.º) Prestações do Estado aos grupos.

Muito próxima e, de certa forma, decorrente da modalidade examinada no item anterior, é a prestação igualadora do Estado ao grupo.

A lei deverá definir em que hipóteses o Estado deverá intervir corretivamente na construção da igualdade, seja por meio de institutos coercitivos, seja por intermédio de institutos suasórios.

Coercitivamente, o Estado deve nivelar as oportunidades a todas as entidades que se proponham a prestar-lhe serviços ou fornecer-lhe bens, o que faz através de procedimentos concorrenciais, atualmente denominados, por sinédoque, de licitações. O Estado, por meio desses procedimentos igualitários, afasta o arbítrio e a corrupção nessas relações.

Suasoriamente, o Estado deve, também, proporcionar, igualmente, oportunidades a entidades de toda a natureza sempre que se proponham a desenvolver atividades de acentuado valor coletivo ou corretivo, até mesmo subsidiando-as a *fond perdu*, sempre que autorizado por lei.

Apenas para materializar um exemplo, tome-se a reforma agrária; sem dúvida trata-se de uma atividade destinada a prestar condições de igualdade básica que o Estado deve proporcionar a grupos rurais carentes. Para realizá-la, muitos só vêem o caminho da desapropriação de terras para serem redistribuídas, enquanto esta é apenas uma das muitas alternativas jurídicas que podem levar aos mesmos e até melhores resultados corretivos: é que a carência não é, basicamente, de *propriedade*, mas de *condições de trabalho no campo*; a simples apropriação de terras por comunidades carentes *poderá ou não* ser uma solução, enquanto que, indubitavelmente, a prestação das condições essenciais de trabalho condigno, conforme cada caso de que se trate, poderá ser decisiva para a melhoria dos padrões de vida desses grupos. Afinal, um jornalista carente ou um engenheiro desempregado não necessitam ser donos de empresa jornalística ou de construção para se realizarem profissionalmente e como pessoas.

Em suma: o Estado, nas prestações a grupos, deve explorar, com imaginação e criatividade, soluções juspolíticas mais eficientes e menos onerosas, sobretudo no campo do Fomento Público.

9.º) Prestações do Estado ao Estado.

Essa modalidade tanto pode se referir ao contexto federativo, através de distribuições e de ratelos de receitas da União em favor dos Estados-membros (e municípios), como ao contexto internacional, como resultado da aplicação de fundo de desenvolvimento por organizações internacionais e por países que mantenham programas de cooperação internacional.

Essas prestações, obviamente, são todas voluntárias, constituindo-se no Sistema Internacional de Fomento Público; no caso de organizações internacionais, a cooperação poderá estar subordinada a certas contraprestações dos Estados beneficiários ou a certas condições de outorga, previstas ambas em suas normas regulatórias.

6. CONCLUSÕES

Apresentamos uma sistematização. Como qualquer outra, uma tentativa de ordenar a realidade. Como qualquer outra, útil na medida em que procura explicar os fenômenos, suas relações e suas tendências. É essa dimensão didático-prospectiva que temos em mente.

As teorias políticas, como bem observou KARL MANNHEIM, não são úteis quando preocupam-se mais com a quantidade de poder que com suas modalidades de enquadramento social⁽¹⁴⁾. São as transformações do poder e o seu acompanhamento dos fenômenos sociais que devem ser estudados para dar-se a resposta sempre cambiante de "que espécie e quantidade de poder caberá aos diversos membros e agentes da sociedade"⁽¹⁵⁾. São as *tendências* que podem permitir anteciparmos-nos nesse julgamento, de modo a podermos queimar etapas, evitar a reincidência de erros e, assim, apressar o advento de formas de sociedade mais justas.

O poder, em si, não é mau nem bom; nem destrutivo nem construtivo; nem diabólico nem divino; é na sua destinação, no seu exercício e nos seus efeitos que vem a qualificar-se eticamente. Se queremos desenvolver uma teoria democrática do poder, devemos concentrarmos sobre essas transformações com vistas a corrigir antecipadamente, sempre que possível, as deformações na sua destinação, no seu exercício e, assim, prevenirmo-nos contra os efeitos indesejáveis.

As tendências no campo das proteções — para a afirmação da liberdade — rasgam-nos novas possibilidades de aperfeiçoamento no que toca às *garantias*. A consideração do muito que já se logrou na definição das liberdades sem correspondente efetivação na realidade leva-nos à inexorável conclusão de que ainda há muito por fazer no aprimoramento das garantias.

A mesma ênfase, o mesmo cuidado que os textos tratam das garantias da liberdade, face a outros indivíduos, a grupos antagônicos e ao próprio Estado, deve estar presente quando se trata de estruturar um sistema administrativo e judiciário de efetiva proteção, principalmente através de remédios e de ações de efeito imediato.

Outro aspecto, que vem recebendo grande atenção teórica, refere-se à garantia estruturada contra uma violação da liberdade por omissão. Da mesma forma, a garantia contra a violação de expressões da liberdade difusas no meio social tem assomado como justa preocupação e se expressa em textos de inegável importância no Direito contemporâneo.

Finalmente, outro aspecto que merece especial aplicação de políticos e juristas consiste no aperfeiçoamento da garantia da boa Administração Pública, entendendo-se por boa, não apenas a revestida de *legalidade*, mas a que atende a requisitos razoáveis de *legitimidade*. Institutos, como a *motivação obrigatória* dos atos administrativos (e até de alguns atos legislativos), a fixação de parâmetros de *razoabilidade* e a *participação democrática*, entre outros, oferecem extraordinárias possibilidades para o aperfeiçoamento das garantias no campo da afirmação da liberdade.

Já no campo das prestações — para a construção da igualdade — não são menores as possibilidades de aperfeiçoamento que podem ser deduzidas das tendências observadas.

A Política e o Direito ainda são tímidos na exploração das variadíssimas formas em que o poder pode ser exercido sem sua tradicional forma coercitiva. Como diz KARL MANNHEIM, na obra citada, "O poder se faz presente (também) sempre que a pressão social opera sobre o indivíduo para *induzi-lo* a seguir determinado comportamento"⁽¹⁶⁾.

Esse extenso campo de aplicação do *poder suasório*, em lugar do poder coercitivo, conforma o *Fomento Público*, expressão da ação do Estado hoje em igualdade de importância com o Poder de Polícia, os Serviços Públicos, o Ordenamento Econômico e o Ordenamento Social⁽¹⁷⁾.

Torna-se possível, numa sociedade que deseja construir a justiça social mais pela geral convicção de sua necessidade que pela coação, multiplicar o emprego das modalidades de Fomento Público para os mais diversos propósitos econômicos e sociais. Aí está a bateria de institutos, alguns já exaustivamente testados, outros, timidamente ensaiados: incentivos, estímulos, financiamentos, serviços de apoio, prêmios, etc., todos eles caracterizados pela substituição da coação pela *suasão*.

Ouso interpretar essa tendência como a principal característica da evolução do Estado nas próximas décadas e, nela, a marca do Direito Público do futuro; um Direito Público do desenvolvimento integral da sociedade. Afinal, a sociedade desenvolvida há que ser aquela em que o Estado, enquanto existir, não seja maior nem menor do que o necessário, nem maximalista nem minimalista, como o denominaram os economistas, mas centrado no *quantum satis* conjuntural, para só exercer a coação quando fracassarem os seus institutos de fomento. Esse Estado do desenvolvimento pleno não se caracterizará mais pela força e pela coerção, tanto na afirmação da liberdade quanto na construção da igualdade, mas pelo *estímulo* que a ambas promova.

* Vide notas na página seguinte

NOTAS

- (1) — GEORGES LANGROD observa que “o Poder não parece jamais estacionário mas se encontra em permanente evolução e tende, sem cessar, a crescer para subsistir” (V. *Le Pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France, 1956, I, pág. 55 e 143). Essa característica já havia sido identificada pelo primeiro estudioso moderno dos fenômenos cratológicos, o notável polonês LUDWIG GUMPOLOWICZ, ao afirmar que “manter o poder é crescer-lo” (*apud op. cit.*, pág. 150).
- (2) — Coube a BERTRAND DE OUVENEL observar que de sua característica expansionista decorria uma transformação qualitativa que faz o poder evoluir de uma natureza puramente egoísta para a social (V. *Du Pouvoir*, *passim*, Cap. VII).
- (3) — No sentido da Antropologia Cultural de B. MALINOWSKI (V. “A Teoria das Necessidades”, in *Uma Teoria Científica da Cultura*, Rio, Zahar, 1975, Cap. VIII).
- (4) — V. *Traité de science politique*. 2.^a ed., Paris, Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 1966, “Le Pouvoir est une force au service d’une idée” (Vol. I, pág. 406).
- (5) — Embora não seja difícil distinguir, desde TONNIES, a comunidade da sociedade, a partir da tomada de consciência dos interesses coletivos, ainda subsiste, realmente, alguma dificuldade em definir em que sentido pode considerar-se primitiva uma sociedade. Concordamos, entretanto, com GURVITCH que a consciência das possibilidades da liberdade é um dado crucial para o salto do gregarismo rotineiro e conservador, em que o coletivo parece se impor sempre mais como o valor único ou mais importante; para formas de convivência em que o poder coletivo, em vez de tentar esmagar, estimula o poder individual.
- (6) — Entra, aqui, o papel da chefia nas sociedades primitivas, que parece contrariar essa afirmação. Ao tocar nesse ponto, BURDEAU recorda as pesquisas de M. LEENARDT, na sociedade canaca, que levaram a Antropologia à conclusão, já suspeitada, de que o personagem que nos grupos primitivos parece ser o chefe, na verdade não tem um papel decisório, um papel assemelhado ao de Governo; em última análise, *não dirige o grupo*. Sua função é mais de coordenação. É muito semelhante ao que se observa entre os silvícolas brasileiros, cujos caciques não têm função governativa; são referências simbólicas, vivas, das tradições, usos e costumes da tribo. (V. “Traité”, *op. cit.* Vol. I, pág. 476, n.º 302).
- (7) — H. D. LASSWELL e A. KLAPAN mostram o líder como aquele que é “o detentor ativo e efetivo do poder, dentro das perspectivas do grupo” (“Power Society”, Yale University Press, New Haven, 1950, *apud Dicionário de Ciências Sociais*, FGV, 1986, pág. 693).
- (8) — É ainda BURDEAU que nos dá a distinção mais clara entre a personificação, que toca à forma, da personalização que envolve o fundo. (V. “Traité”, *op. cit.*, pág. 513, item 333).
- (9) — “Le Pouvoir institutionnalisé est celui qui existe sous la forme juridique de l’État”. (“Traité”, *op. cit.*, Vol. I, pág. 488, item 310). É sempre útil recordar que o “Poder”, para o Mestre, é sempre um *poder político*.
- (10) — E prossegue: “Ainda estamos longe disso. A mais generalizada teoria em Ciência Política, quanto à formação do Poder “(e, acrescentamos, *coletivo*) é a que distingue três fases progressivas; poder difuso, poder pessoal e poder institucionalizado” (*Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1965, pág. 18, n/t).
- (11) — É o próprio BURDEAU que, reconhecendo-o, dá especial destaque e importância a esse fato, como se pode ler desta passagem: “Mais, précisément, le caractère élémentaire qui est ainsi le sien, fait bien ressortir le fait qu’il est l’énergie diffuse qui précède directement de l’idée que la collectivité se fait d’elle-même et des règles qu’elle entend voir respecter parce qu’elles garantissent le style de vie commune auquel elle attache du prix” (“Traité”, *op. cit.*, Vol. I, pág. 479).
- (12) — O desenvolvimento da teoria da instituição, que teve MAURICE HAURIOU como o mais importante de seus formuladores, aponta esta *idéia* nuclear (V. *Principes du Droit Public*, Paris, J. B. Sirey, 1910, pág. 647) que, mais tarde, também seria destacada por GEORGES BURDEAU como elemento essencial do poder (V. *L’Etat*, Paris, du Seuil, 1970, pág. 24; “le Pouvoir est l’incarnation de cette énergie que provoque dans le groupe l’idée d’un ordre social désirable”... “Cette définition met en oeuvre les deux éléments du Pouvoir: une force et une idée” n/grifo).
- (13) — Isto porque a liberdade, como se afirmou, é atributo do homem. Suas demais derivações coletivas de poder, até mesmo as personalizadas por uma ficção jurídica, até

mesmo o Estado, não gozam de liberdade no sentido filosófico mas de meras projeções da liberdade individual, classificadas como autarquia, autonomia ou independência. É nesse sentido, jurídico-institucional, que é admissível falar-se metaforicamente, de “liberdade” de uma associação, de uma empresa, de um sindicato ou de um Estado.

(14) — V. *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*, São Paulo, Ed. Mestre Jou, 1972, pág. 67.

(15) — *Ibidem*.

(16) — *Op. cit.* pág. 67, in fine (n/inserto e n/grifo).

(17) — Para maior aprofundamento, v. nosso *Curso de Direito Administrativo*, Rio, Foyense, 1983, págs. 394 a 422.