

O PODER E O ESTADO (*)

LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ

A definição de Poder que demos, como “possibilidade de uma pessoa, ou excepcionalmente, um reduzido grupo de pessoas — de atuar sôbre os elementos do Estado, por meio de sua organização política, jurídica, burocrática e militar, com objeto de realizar os fins estatais”, nos tem servido como ponto de partida para estudar sua origem e evolução, bem como vários de seus aspectos fundamentais. Mas, como tôda definição, peca por ser demasiado sintética, não oferecendo idéia nítida de sua verdadeira natureza, para descobri-la, é necessário chegar-se ao âmago da questão, que se resume em saber onde reside e em que consiste o Poder.

Considerando-se que o Poder aparece nas sociedades humanas como uma força de dominação, característica que não perde nunca, poderíamos situar o problema em termos bem simples: se um homem armado de revólver controla dez pessoas para impor-lhes sua vontade, onde está o Poder: no homem ou na arma? O indivíduo, no caso em tela, sem êsse instrumento de domínio, não vale nada; logo, o Poder lhe é dado pelo revólver, está no revólver. Transportando êste exemplo imaginário, mas ilustrativo, aos atuais países do globo, verificaremos que nêles o Poder reside no Estado.

Entenda-se bem: uma coisa é identificar o Estado com o Poder; e outra, como o revólver do nosso exemplo, apenas um instrumento, um mecanismo que dá Poder. Em outras palavras, o Poder está no Estado; mas o Estado não é o Poder, porque, conforme dissemos no princípio dêste ensaio, não passa de um ser jurídico, que por si mesmo é incapaz de exercê-lo. Assim como o revólver não pode executar nenhum ato de Poder, embora êste surja da posse do revólver pelo homem, o Estado, como instrumento de dominação, dá lugar ao Poder sômente enquanto se encontrar nas mãos de uma pessoa.

À primeira vista parece que o Estado é todo-poderoso — se o considerarmos em sua expressão moderna: composto de um território, às vêzes cheio de riquezas, de uma população dotada de grandes possibilidades materiais e morais, e de seu cunho essencial: a soberania. Mas, uma análise mais profunda demonstra que o Estado não surgiu por arte de encantamento, tal como agora o conhecemos, visto que nos primórdios da humanidade não havia própria-mente organizações estatais e, sem dúvida, o Poder já existia. Em outras palavras — o Poder é anterior ao Estado, mais ainda, é o criador do Estado.

(*) Extraído do livro *Sociologia del Poder*, de LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ (México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1969, pág. 41-45). Tradução de Naziazina Torres de Amorim.

JELLINEK parece sustentar uma idéia contrária a essa que acabamos de expor, quando diz:

“Acêrca da formação primária dos Estados, só dispomos de meras hipóteses, em número considerável. Para apreciação das mesmas deve ser entendido, primeiro, que não é tão simples determinar o ponto exato em que se pode considerar como Estado uma comunidade originária. Nossas concepções a respeito do Estado basearam-se no Estado já desenvolvido e com domínio sôbre homens fixados num território, porque a organização das raças nômades não tem o caráter de Estado. Outra coisa acontece, quando consideramos as associações primitivas desde o início da evolução histórica, porque, naquele tempo, encontramos tôda forma de organização soberana, que não tinha sôbre si outra superior, que pode ser considerada como Estado”.

O mesmo autor, porém, não dá às apreciações transcritas valor definitivo, pois, em seguida, acrescenta: “Mas esta pré-história do Estado se encontra numa relação pouco estreita com o Estado tal como posteriormente se havia formado”. (1)

Há, pois, uma situação social anterior, que, sem ser o Estado propriamente dito, apresenta as suas formas rudimentares: os clãs e as tribos. Ainda quando não temos provas evidentes, é necessário aceitar, como ponto de partida da sociedade, a existência de grupos de homens errantes sôbre a Terra, que se moviam em busca de alimentos (2). Sendo assim, êsses grupos humanos sem lugar fixo, sem organização definida, que não podiam ser considerados como Estados, tiveram que ser dirigidos em suas emigrações e em suas lutas pelo homem mais forte, mais audaz, física e mentalmente melhor dotado que seus companheiros, e êstes o seguiam e admiravam, porque, devido às suas qualidades, possuía Poder pessoal. Dito com outras palavras, seu Poder de govêrno, de guia e de domínio sôbre o grupo, estava nêle mesmo e era absoluto.

Simplificando nossa exposição, sigamos o desenrolar de um dos bandos transumantes. Quando crescem em volume, por fecundação e devido à sujeição e justaposição de outros bandos menos fortes, o chefe necessita de ajudante e de certa organização elementar para manter a unidade de seu grupo, repelir agressões e empreender ataques. Substitutos e estrutura mínima grupal surgem da vontade e das decisões do homem-poder, do homem-guia, do chefe. As sucessivas etapas do desenvolvimento social derivam-se da primeira e assim pode dizer-se, parodiando uma conhecida frase, que no princípio era o Poder e que do Poder surgiu o Estado, como conseqüência de uma série de atos de domínio, no interior do grupo, projetados ao exterior por êsse mesmo Poder individual organizado, mediante conquistas e alianças, aumentando o volume do grupo e tornando cada dia mais complexa sua configuração. No decurso dessa evolução, o Poder vai-se institucionalizando; mas nunca deixa de estar em mãos de uma só pessoa e, ainda quando se jus-

(1) F. JELLINEK, *Teoria General del Estado*, Ed. Libreria General de Victoriano Suárez, Madrid, 1914, t. I, págs. 335-336.

(2) EMILE DURKHEIM, *Les Règles de la Méthode Sociologique*, Ed. Felix Alcan, Paris, 1938, pág. 103.

tifica no direito divino, no de sucessão, no eleitoral e na realidade das coisas, desde sua origem, é um fato e, como tal, se encontra, mais além do Direito, apesar de tôdas as modernas aparências legais em contrário.

É necessário não confundir nossa teoria do Poder com a de GUMPLOWICZ e a de OPPENHEIMER sôbre o Estado, que o consideram, o primeiro, como derivado da luta de raças, e o segundo, da violência exercida por grupos humanos, uns sôbre outros. Apesar de vermos em sua origem o Estado como fruto da dominação, pensamos que o Poder é anterior a êle, nascendo no seio de cada agrupamento, que, graças ao dinamismo que o caracteriza, vai-se organizando e evoluindo, até converter-se em Estados.

Voltando à evolução do Poder, desde sua origem, deve-se notar que é de suma importância para sua compreensão sociológica que, à medida que se institucionalizam seus diferentes órgãos (instrumentos de ação), até adquirirem a sua completa estrutura fundamental nos Estados modernos, se afastam de quem exerce o Poder. No início, segundo dissemos, "Poder" e "homem-guia", "Poder" e "chefe", confundiam-se, estando concentrado em uma só pessoa; porém, mais tarde, ao converterem-se os instrumentos mencionados em uma organização complexa, acabam por se distanciar do homem que os tem em suas mãos. Êste os realiza e, enquanto os possui, adquire o Poder de que desfruta dimensões de um fato. Valendo-se dêsses instrumentos atua sôbre o Estado, e projeta suas forças econômicas, políticas e militares em grandes emprêsas nacionais e internacionais, mas, ao mesmo tempo, a posse dos instrumentos de Poder torna-se aleatória, convertendo-se, segundo correta afirmação de MAX WEBER, em uma *probabilidade*, ou, conforme outros, em uma *possibilidade*, que, se desaparecida, deixa sem Poder, o homem que o possuía.

A distinção que fazemos entre Poder e Estado compreende-se melhor, se analisarmos a estrutura dêste. Compõe-se, de acôrdo com sua concepção moderna, de um território, de uma população politicamente organizada e de sua característica fundamental: a soberania. A organização política da população significa que ela vive e desenvolve suas atividades dentro de uma estrutura econômica e jurídica de caráter coativo. Dêsse modo, nota-se no Estado um duplo aspecto: o primeiro, formado pelo território e a população; o segundo, por um aparelho coativo, que age sôbre ambos. Porém, para agir é necessário que alguém o exerça, ou melhor, o dirija. A estrutura política é um aparelho, um instrumento que se materializa na burocracia, no exército e na ordem jurídica, convertendo-se em Poder quando está em posse de uma pessoa. Cabe fazer aqui uma diferença entre poderio e Poder; o primeiro é constituído dos elementos potenciais do Estado: território, população, soberania; e o segundo, quando tais elementos passam a ser manejados, por virtude do direito divino, dinástico, eleitoral, ou do fato da posse dêles, por quem de um modo ou outro os possui.

O titular do Poder influi sôbre os elementos do Estado. Valendo-se de sua organização jurídica e do seu aparelho coercitivo, pode introduzir modificações no território mediante explorações agrícolas ou minerais, realizando grandes obras de irrigação, alterando os limites das divisões territoriais internas, ou modificando os direitos de propriedade. Pode atuar sôbre a po-

pulação por meio de leis impositivas de alistamento nas forças armadas ou das que estabelecem o estado civil das pessoas. Pode, usando a soberania do Estado, celebrar tratados com outros países, bem como fazer reclamações internacionais e até declarar a guerra.

Assim, a *grosso modo*, vê-se como o Poder é distinto do Estado, acima do Estado, servindo-se de seus elementos e de sua organização como instrumento para realizar, sobre êle, suas atividades.

Poderá dizer-se que o titular do Poder não atua só, nem ao menos nos regimes absolutos, visto que há uma série de órgãos e instituições que são parte do Estado e que intervêm, tais como: o Poder Legislativo, o Judiciário, etc. Mas, quem tem o Poder é quem desenvolve sua política, podendo, em certas ocasiões, tornar ineficazes órgãos e instituições e criar outros organismos auxiliares para a execução de sua vontade.

Ainda assim, entre os componentes do Estado, como instrumento de que se serve o titular do Poder para exercê-lo, destacam-se duas instituições originais, dotadas de força intrínseca, nas quais parece radicar-se o verdadeiro Poder: a burocracia e a guerra.