
DICIONÁRIO DE POLÍTICA

VOL. I

NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI

E

GIANFRANCO PASQUINO

11ª edição

Tradução

Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira,
Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini

Coordenação da tradução João Ferreira

Revisão geral o Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais



Direitos exclusivos para esta edição:
EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
SCS Q.02 Bloco C N° 78 Ed. OK 2º andar
70300-500 Brasília DF
Tel.: (061) 226-6874 ramal 30 Fax: (061) 225-5611

Título original: *Dizionario di politica*
Copyright © 1983 by UTET (Unione Tipografico Editrice Torinese)

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Impresso no Brasil

EDITORES

Lúcio REINER
WÂNIA ARAGÃO C. RIGUEIRA
CÉLIA LADEIRA

REVISORES

FÁTIMA APARECIDA PEREIRA
LURDES DO NASCIMENTO
FÁTIMA DE CARVALHO
RENATO A. COLOMBO JÚNIOR

CAPA

MARCELO TERRAZA

CONTROLADORES DE TEXTO

MARIA HELENA DE A. MIRANDA
THELMA ROSANE P. DE SOUZA
WILMA G. ROSAS SALTARELLI

ÍNDICE

MARIA DEL PUY HELINCER
REGINA COELI A. MARQUES
FÁTIMA REJANE DE MENESES

SUPERVISÃO GRÁFICA

ELMANO RODRIGUES PINHEIRO

ISBN: OBRA COMPLETA: 85-230-0308-8

VOLUME 1: 85-230-0309-6

Dados de catalogação na publicação (CIP) internacional Câmara
Brasileira do Livro - SP/Brasil

Bobbio, Norberto, 1909-
Dicionário de política / Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco
Pasquino; trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev.
geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília : Editora
Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.
Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.)
Vários Colaboradores. Obra em 2v.

1. Política - Dicionários 1. Matteucci, Nicola 2. Pasquino, Gianfranco
III. Título. 91-0636 CDD 320.03

Índice para catálogo sistemático:

1. Dicionários: Política 320.03
2. Política: Dicionários 320.03



Tecnocracia.

I. AMBIGÜIDADES CONCEPTUAIS. — A noção de Tecnocracia está entre as mais ambíguas de todo o corpo conceptual das modernas ciências sociais. Entrada na linguagem científica no início dos anos 30, a palavra Tecnocracia designava, originariamente, os químico-físicos e o papel que eles vinham assumindo no processo de desenvolvimento da sociedade de então. A partir daí, ela foi também utilizada para evocar por vezes o poder ou a influência de outras variadas categorias sócio-profissionais, desde os engenheiros aos economistas, dos diretores de produção aos cibernéticos, dos burocratas aos Estados-maiores das forças armadas e aos altos conselheiros científicos das autoridades governamentais. Em primeiro lugar, portanto, a ambigüidade está na identidade dos atores evocados pela noção.

Um segundo elemento de ambigüidade está na amplitude histórica do fenómeno tecnocrático. Não faltam, na verdade, estudiosos que, baseados no requisito da competência que constitui um dos fundamentos essenciais do "poder dos técnicos", tendem a interpretar como prefigurações de uma civilização tecnocrática os grandes princípios teóricos de muitos pensadores políticos de outros tempos. Assim acontece, por exemplo, em Platão, em cuja sofocracia são colocados em destaque pontos de vista especificamente tecnocráticos. O mesmo se diga da Nova Atlântida de Francis Bacon, descrita como uma enorme instituição de pesquisa científica, onde grupos de especialistas dos vários ramos do saber trabalham para ampliar o domínio do homem sobre a natureza.

Um terceiro elemento de ambigüidade diz respeito à essência e à natureza do *kratos* de que são detentores os tecnocratas. Na verdade, ela vai desde a tese que configura tal poder como mera capacidade de influenciar, mediante um papel de consultoria técnica, e desde as decisões dos órgãos públicos, até a tese que individualiza na Tecnocracia um regime social caracterizado pela emancipação do poder das suas tradicionais conotações políticas e pela tomada de uma configuração diferente, despolitizada e de "competência". Por outras palavras, segundo esta última tese, assiste-se a um esvaziamento da função dos executivos na administração pública por obra dos "peritos", que tomam o lugar dos políticos, enquanto que a decisão de carácter político, e por consequência aberta à descrição, cede terreno em favor de uma decisão entendida como resultado de cálculos e de previsões científicas e portanto inteiramente privada de

resíduos discrecionários. Um último traço de ambigüidade da noção de Tecnocracia é o que se refere ao enquadramento social dos tecnocratas. Eles são vistos, ora como uma categoria profissional, ora como um grupo social, ora como uma nova classe social. É evidente que, na medida em que os tecnocratas são uma ou outra coisa, seus comportamentos variam sensivelmente, seja em ordem aos sentimentos de grupo e de identidade, seja em ordem ao prosseguimento de metas solidárias. Com efeito, se a Tecnocracia for entendida como uma categoria profissional, é provável que cada um de seus membros irá manter, pelo menos no tocante a determinadas opções importantes, orientações diferentes, e por isso mesmo uma ampla disponibilidade no prosseguimento de finalidades contrastantes. Vice-versa, se os tecnocratas se têm ou são tidos como uma classe social, daí derivará a tendência para uma identidade bem mais marcada do que suas metas políticas.

II. UMA TENTATIVA DE DELIMITAÇÃO. — Perante um conceito tão inflacionado e que abrange uma pluralidade de fenómenos e de dimensões escassamente assimiláveis, o intérprete pode tomar dois caminhos diferentes: ou abandonar o uso do conceito ou defini-lo excluindo segmentos da realidade, subentendendo-se que outros segriam conceptuais já existentes ou em vias de criamentos poderão ser incluídos em outras cateogção. A definição do conceito de Tecnocracia coloca pelo menos três pontos de vista frente aos problemas de delimitação: a) histórico; b) estrutural; c) funcional.

Sobre o primeiro ponto, parece oportuno limitar o uso de tal instrumento conceptual de análise dos fenómenos de poder, próprios das

sociedades contemporâneas de alto nível de desenvolvimento industrial. Mais precisamente, é natural a referência a um sistema social que não apenas superou a revolução da máquina, mas enfrentou a segunda revolução industrial, que é a organização. A sociedade da organização (programação e planejamento) é, na verdade, o verdadeiro ambiente que constitui o *genus* tecnocrático, enquanto que a terceira revolução (a da automação ou do computador) comporta mais a emergência de novas espécies tecnocráticas. Seguindo algumas exposições de bibliografia sobre a matéria, pertencem a este contexto diretores e organizadores da produção, protagonistas da revolução empresarial (*managerial revolution*) descrita por James Burnham e antecipada com singular lucidez pela profecia de Augusto Comte, em pleno século XIX, sobre a "prépondérance des directeurs"; a tecnoestrutura de que fala John Kenneth Galbraith, ou seja, "o *staff* dos técnicos, dos programadores e de outros peritos", que constitui a "inteligência diretora — o cérebro — da empresa" e na qual está localizado "o efetivo poder de decisão"; e também os cibernéticos, preconizados por Zbigniew K. Brzezinski como primeiros atores da nascente sociedade tecnocrática: "uma sociedade cultural, psicológica, social e economicamente plasmada pelo forte influxo da tecnologia e da eletrônica e particularmente pelos calculadores e pelos novos meios de comunicação"; e, finalmente, a "classe teórica", composta por economistas, sociólogos, psicólogos, cientistas, programadores e pesquisadores, para a qual Daniel Bell anuncia uma predominância na "sociedade pós-industrial", mesmo que em relação a ela nos interroguemos se não se assemelha, pelo menos em parte, ao "poder espiritual" dos positivistas franceses do século XIX.

Sobre o segundo ponto, fala-se de Tecnocracia em sentido próprio quando nos referimos a sistemas sociais nos quais as relações efetivas de poder dentro das estruturas produtivas não obedecem, tanto à lógica da propriedade como titularidade do direito, quanto a uma lógica de controle das estruturas e de preponderância do momento *de jacto* sobre o momento *de jure*. A respeito do terceiro ponto, o problema estaria em estabelecer com precisão as diferenças que existem entre técnico e tecnocrata e quando é que um é susceptível de transformar-se no outro.

III. TECNOCRACIA E SOCIEDADE INDUSTRIAL. — Por técnico se entende normalmente um especialista, ou seja, um ator social dotado de competência num determinado setor da experiência coletiva e que executa seu papel segundo um

programa de eficiência. Ao contrário do técnico — eis a diferença de fundo —, o tecnocrata não é um especialista. Para melhor dizer, também o tecnocrata parte da competência e tem em vista a eficiência. Mas, enquanto o técnico se qualifica como um perito do particular, o tecnocrata é definido como um perito do geral. Se o primeiro é um especialista, o segundo é um perito em idéias gerais, caracterizado por uma polivalência de funções por um conhecimento global das variáveis da ação.

Por que se fala de polivalência funcional e de conhecimento global das variáveis? Para responder é necessário considerar as condições estruturais que estão na base do fenômeno tecnocrático. Uma lista dessas condições pode incluir, em primeiro lugar, a crescente utilização dos conhecimentos científicos e técnicos nos processos industriais. Em segundo lugar, é necessário lembrar a urgência de incluir a ação do homem sobre a natureza a fim de transformá-la em sua própria vantagem (fenômeno da indústria), dentro de um sistema de previsão e num conjunto de planos gerais e/ou de programas empresariais voltados para a racionalidade do desenvolvimento econômico, evitando crises e recessões. A terceira condição é a tendência para a concentração empresarial e para a expansão macroeconômica da empresa. Finalmente, no novo das condições estruturais deve ser colocada a prática da subscrição de ações com a distribuição que daí deriva do capital entre uma inumerável e anônima massa de investidores da poupança.

A presença de tais condições e sua interação dão lugar a uma importante modificação nas relações entre setores empresariais e instrumentos de produção. De uma parte, na verdade, a ação racional do homem sobre a natureza é impensável sem o desenvolvimento e a ascensão de grupos e de categoria cujo título de promoção social — a competência — é incompatível ou pelo menos estranho a uma concepção patrimonial da natureza. A intervenção sobre esta última com o fim de *a transformar parte* logicamente, não da posse da coisa (*res*), mas do conhecimento. É por isso que sobre o assunto, na sociedade industrial avançada tende-se a instituir um movimento de separação entre bem econômico e título de propriedade. Essa separação foi no decorrer do tempo favorecida, quer pela concentração empresarial, quer pelo acionismo de massa. Este, na verdade, dispersa a titularidade do direito de propriedade por uma miríade de acionistas, em sua maior parte sem nenhuma relação funcional com a empresa e privados de qualquer poder de decisão em termos empresariais. A concentração, por sua vez, age na mesma direção, sobretudo em

virtude das exigências de divisão do trabalho dentro da grande empresa.

Neste quadro de separação substancial entre titularidade do direito individual de propriedade e instrumentos de produção — não obstante o carácter privativo da propriedade não possa ser formalmente negado —, o ator que ganha destaque de poder é aquele que toma de fato as decisões que interessam ao desenvolvimento econômico. Em última análise, o título de propriedade cede lugar às circunstâncias de fato: entre o direito de propriedade e a função de "controle" tende a prevalecer a segunda. A relação de tipo capitalista que liga os instrumentos de produção ao "patrão" se alenta enquanto se consolida a relação de tipo funcional que une os instrumentos aos diretores da produção.

Neste contexto, generalista é aquele que no nível funcional está mais alto no âmbito do processo de produção industrial. O tecnocrata é o diretor supremo desse processo (entenda-se que o técnico, seja ele engenheiro, economista ou outro, pode ser promovido a tecnocrata, mas isso implica o abandono da lógica de especialização). Eis a razão por que, entre outras coisas, se fala de polivalência de funções e de conhecimento global das variáveis: o empresário, de fato, superintende tanto a direção do pessoal técnico e executivo quanto a administração dos negócios e a organização das complexas relações entre produção, distribuição e consumo. É claro que ele se serve da ajuda dos especialistas em vários níveis mas é ele quem reelabora e coordena os resultados da colaboração de seus assessores, integrando-os nos mecanismos de decisão em termos de política empresarial.

IV. QUESTÕES ABERTAS. — A influência do *manager* no sistema social moderno é uma "função" do crescente relevo da área econômica. Nestes termos bastante gerais, é mais do que plausível falar de Tecnocracia. O discurso torna-se mais difícil quando se trata de precisar o alcance de tal poder. A dificuldade é em larga medida o resultado da contínua interferência da perspectiva ideológica na perspectiva crítico-científica. Sabe-se que o papel da economia na experiência coletiva está no centro do debate entre escolas e correntes ideais: caminha-se desde a tendência que vê na economia o dado central e determinante da realidade social a que todos os demais podem, em última análise, reportar-se, até a tese que rejeita tal primogenitura e a mais ou menos explícita *reductio ad unum* que dela deriva, para reconhecer às várias dimensões do viver comum — a política, a econômica e a social —

uma autonomia funcional e estrutural, inclusive nas interpenetrações correntes.

Tal *querela* projeta seus reflexos no significado e no alcance que são atribuídos ao poder dos diretores. Assim, quem postula o primado do dado econômico tenderá a configurar a Tecnocracia como um modelo de exercício do poder susceptível de substituir *in toto*, através de uma escalada por etapas mais ou menos breves, a gestão política do poder. E vice-versa: quem parte do pressuposto de uma autonomia dos diversos setores do sistema social dificilmente reconhecerá a possibilidade da extinção da dimensão política do poder.

No que toca a este primeiro aspecto, a percepção crítica do fenómeno tenocrático é "perturbada" pela ótica ideológica. Neste sentido, permanece a ambigüidade que atrás denunciamos. Deve-se acrescentar a isto que o fenómeno tenocrático compreende, por sua vez, uma ideologia tecnocrática com a qual é necessário contar. Os princípios fundamentais dessa ideologia são, além da predominância da eficiência e da competência, a concepção da política como reino da incompetência, da corrupção e do particularismo, o tema do desinteresse das massas a respeito da *res publica* com a conseqüente profissionalização do *decision-making*, a tese do declínio das ideologias políticas e a substituição de uma espécie de *koiné* tecnológica.

Finalmente, existe a questão da transferibilidade do conceito para a realidade dos sistemas sociais caracterizados por uma organização econômica de capitalismo de Estado. Em teoria, ninguém proíbe que a cisão entre uma situação de direito e uma situação de fato, observada nos sistemas de propriedade privada dos meios de produção, seja estendida também ao capitalismo de Estado. No máximo, pode-se defender até que o Estado é um proprietário bastante mais anônimo do que a multiplicidade de acionistas das grandes *corporations* neocapitalistas. Permanece, todavia, o grande escolho da interpretação do papel das forças políticas nesses sistemas sociais. Fica por verificar, particularmente, a plausibilidade da hipótese de extinção do poder político em favor de um poder técnico-administrativo: poder político evidentemente forte e organizado, em grau de impor ao sistema social e de manter, em seguida, uma gestão econômica de capitalismo de Estado.

V. POLÍTICA E COMPETÊNCIA. — Todo o quadro das questões abertas pode ser resumido por e reduzido a uma questão de fundo: qual a relação entre competência e política? Para tentar

uma resposta, é importante lembrar que em todo decorrer de uma ação, incluindo a ação social, existem os meios e os fins. Em sentido estrito, o regime tecnocrático pode ser definido como aquele em que o tecnocrata indica, na base da competência, tanto os meios como os fins da ação social. O regime político, ao contrário, é tanto aquele em que o político indica, em relação a seus critérios, os meios e os fins, como aquele no qual é dada ao competente a indicação dos meios entre os quais o político escolhe em relação a fins politicamente determinados.

É evidente que, numa sociedade industrial mais desenvolvida em linha científico-tecnológica, o papel da competência na indicação dos meios ganha especial relevo. Com este pressuposto e sublinhando-se que também no campo social os meios são um elemento de importância extraordinária (tendo em vista que as metas mais belas do mundo estão destinadas a transformar-se numa quimera se e enquanto faltarem meios e instrumentos para realizá-las), trata-se de ver se o caráter "industrial", ou seja, a ação do homem sobre a natureza, esgota toda a experiência coletiva da época contemporânea, ou se pelo menos dela exprime a predominância em termos indiscutíveis. Somente nestas condições, na verdade, pode-se pôr a hipótese de um poder tecnocrático em sentido estrito, pois só assim o tecnocrata é o "generalista" no sentido mais completo e exclusivo de uma tal realidade. Ao contrário, se juntamente com a ação do homem sobre a natureza permanece a ação do homem sobre o homem, isto é, a política em todas as suas formas, incluindo a guerra, então a indústria não esgota, não obstante seu desenvolvimento, o quadro social da humanidade contemporânea.

Na tensão entre indústria e política, entre competência e política, reflete-se o dilema relativo ao ofício da generalidade. Quem é o generalista? O tecnocrata, segundo sua aspiração onicompreensiva, ou, em última análise, e apesar de tudo, o político?

Embora se torne cada vez menos fácil responder à pergunta, o dilema nos remete ao problema dos fins. Generalista é, na verdade, aquele que, apoiando-se nas diferentes variáveis, mesmo instrumentais, indica os fins em todas as suas formas, neles compreendida a manipulação. Mas basta a competência para decidir sobre os fins? Ou estes não exigem de preferência opções de valor, opções de cultura, até considerações metafísicas e mesmo paixões, positivas e negativas? Sede de justiça, inveja, amor, desejo de conquista, ódio, gosto da liberdade, espírito servil são impulsos, atitudes e motivações que a com-

petência pode substituir e cancelar no complexo jogo das relações sociais e de poder? Pode-se, por outro lado, imaginar uma competência tão asséptica que fuja de todo condicionamento de interesses? "Pode-se pecar por ignorância", observa Vilfredo Pareto, "mas pode-se também pecar por interesse". A competência técnica pode fazer com que se evite o primeiro mal, mas nada pode contra o segundo. Em que ponto, portanto, o competente se distinguiria do político no que toca a interesses essenciais?

No resto, o problema do poder não é apenas o problema de como e a que título chegar ao poder. É também e sobretudo o problema de como conservá-lo e se manter nele. Ora, admitindo-se também que o critério de acesso ao poder e que sua fonte de legitimidade seja a competência, fica em aberto a segunda questão. E por isso nos perguntamos: como se comportaria o competente numa situação de conflito entre uma decisão aconselhada pela competência, mas que em virtude de algumas implicações poderia comportar o risco de perder a posição de poder, e uma decisão que lhe permitisse conservar o poder mesmo que não correspondesse às exigências da "racionalidade científica"? Por outras palavras, os competentes governariam como competentes ou não perdoariam por sua vez o modo "político" de gerenciar o poder? A "preponderância dos diretores" comporta o desaparecimento do poder político ou apenas uma alocação e uma configuração diferentes do mesmo?

BIBLIOGRAFIA — R. ALLEN, *Che cosa è la tecnocrazia?*, Giralaldi e Noto, Milano 1933; D. BELL, *The post-industrial society: technocracy and politics*, in "Survey", n.º 78, 1971; J. BILLY, *Les techniciens et le pouvoir*, P.U.F., Paris 1960; Z. K. BRZEZINSKI, *Dilemmi internazionali in un'epoca tecnologica*, Etas Kompass, Milano 1969; J. BURNHAM, *La rivoluzione dei tecnici* (1941), Mondadori, Milano 1947; J. L. COTTIER, *La technocratie. nouveaux pouvoirs*, Editions du Cerf, Paris 1959; V. DAGNINO, *Tecnocrazia*, Bocca, Torino 1933; F. DEROSI, *L'illusione tecnocratica*, Etas Libri, Milano 1978; C. FINZI, *Il potere tecnocratico*, Bulzoni, Roma 1977; D. FISICHELLA, *Il potere nella società industriale*, Morano, Napoli 1965; Id., *Politica e mutamento sociale*, D'Anna, Messina-Firenze 1981; J. K. GALBRAITH, *Il nuovo stato industriale* (1967), Einaudi, Torino 1968; *Industrialisation et technocratie*, ao cuidado de G. GURVITCH, Colin, Paris 1949; J. MEYNAUD, *Technocratie et Politique*, Études de Science Politique 1960; li., *La tecnocrazia. Mito o realtà?* (1964), Laterza, Bari 1966; N. MITRANI, *Attitudes et symboles technobureaucratiques: réflexions sur une enquête*, in "Cahiers internationaux de sociologie", XXIV, 1958; J. MOULIN, *La tecnocrazia. spauracchio e tentazione del mondo moderno*, in "Rassegna

italiana di sociologia", II, 1963; H. PASDERMADJIAN, *La deuxième révolution industrielle*. P.U.F., Paris 1959; G. P. PRANDSTRALLER, *I tecnici come classe*, Edizioni dell'Ateneo. Roma 1959; J. D. STRAUSSMAN, *The limits of technocratic politics*. Transaction Books, New Brunswick 1978

[DOMENICO FISICHELLA]

Teocracia.

Com o termo Teocracia designa-se um ordenamento político pelo qual o poder é exercido em nome de uma autoridade divina por homens que se declaram seus representantes na Terra, quando não uma sua encarnação. Bem característica do sistema teocrático é a posição preeminente reconhecida à hierarquia sacerdotal, que direta ou indiretamente controla toda vida social em seus aspectos sacros e profanos. A subordinação das atividades e dos interesses temporais aos espirituais, justificada pela necessidade de assegurar antes de qualquer outra coisa a *salus animarum* dos fiéis, determina a subordinação do laicato ao clero: a Teocracia, que etimologicamente significa "Governo de Deus", traduz-se assim em *hierocracia*, ou seja, em Governo da casta sacerdotal, à qual, por mandato divino, foi confiada a tarefa de prover, tanto a salvação eterna, como o bem-estar material do povo.

Não faltam, na história, exemplos de regimes teocráticos: o Tibete de Dalai Lama, o Japão Imperial, o Egito faraônico, e em termos bastante conspícuos a organização política do povo hebreu durante o período sacerdotal. Pelo que tange à civilização ocidental, a tentativa mais séria de dar vida a um modelo político-teocrático deu-se entre o final do século XI e o início do século XIV, por obra do papado.

A idéia de uma subordinação necessária da *Civitas terrena* à *Civitas collestis*, isto é, do Estado à Igreja, foi já difundida no pensamento patrístico e foi teorizada por Santo Agostinho no *De civitate Dei*. Entretanto, somente na Idade Média é que condições históricas concretas permitiram à Igreja dar um desenvolvimento orgânico à instituição agustiniana e tentar uma atuação prática.

Na queda do Império Romano e nos anos obscuros da dominação dos bárbaros, na verdade, a Igreja apareceu como a única instituição realmente universal, bem mais forte do que o Império Romano do Ocidente, que bem depressa seria lacerado pelos conflitos entre os Estados Nacionais que dentro dele se foram formando. Isso conduziu rapidamente ao esquecimento da concepção tradicional, segundo a qual *sacerdotium* e *imperium* têm igualmente origem

em Deus para bem da humanidade ("Os dois maiores dons de Deus concedidos aos homens pela divina clemência — conforme está escrito no *Corpus juris civilis* — são o Sacerdócio e o Império: aquele cuida das coisas divinas e este, por sua vez, rege e vigia as coisas humanas; um e outro, derivando de um só e mesmo princípio, são o ornamento da vida humana"), e à identificação da Igreja como único organismo instituído diretamente por Deus. Isso permite, embora mantendo firme a distinção gelasiana entre *auctoritas sacrata pontificum* e *regalis potestas*, seja reconhecida à primeira uma nítida superioridade sobre a segunda, porque o fim próprio da Igreja (a *salus animarum*) é proeminente em relação ao fim perseguido pelo Estado, que é o bem-estar material dos homens.

Destas afirmações derivam algumas conseqüências teóricas de grande alcance e em particular a tese que atribui ao pontífice a totalidade do poder, seja espiritual seja temporal: "Nós sabemos pelas palavras do Evangelho — escreve Bonifácio VIII na Bula *Unam saneiam* (1302) — que nesta Igreja e no seu poder existem duas espadas, uma espiritual e outra temporal. . . as duas estão em poder da Igreja, a espada espiritual e a espada material; uma na verdade deve ser empunhada pela Igreja e a outra pela Igreja também; a primeira, pelo clero; a segunda, pela mão do rei ou dos cavaleiros, mas segundo o comando e a condescendência do clero, porque é necessário que uma espada dependa da outra e que a autoridade temporal esteja sujeita à autoridade espiritual". É portanto o pontífice, como depositário da *plenitudo potestatis*, quem delega o exercício da autoridade temporal ao soberano (daqui o significado da coroação do imperador pelas mãos do Papa), o qual, por conseqüência, pode usar o próprio poder apenas dentro dos limites que lhe foram dados pelo bispo de Roma.

A subordinação *ratione finium* do poder temporal ao poder espiritual dá vida a um sistema de relações entre Igreja e Estado, no qual a este último é vedada ingerência no que diz respeito às pessoas e aos bens eclesásticos pertencentes à esfera das realidades espirituais que recai *in potestate Ecclesiae*. Dessa forma, caem por terra todas as intervenções da autoridade civil na organização interna da Igreja que caracterizaram