

## **Laicidade ou laicismo?: Definindo o conceito de laicidade estatal no estado democrático por intermédio do estudo dos sistemas de relações entre estado e religião**

## **Secularity or secularism?: Defining the concept of state secularity in the rule of law through the study of systems of relations between state and religion**

Recebido: 17/05/2024

Aceito: 19/06/2024

**Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais<sup>1</sup>**

---

### **RESUMO**

Por intermédio de pesquisa bibliográfica, o estudo analisa o conceito de laicidade, tendo por norte, inclusive, o conceito de laicismo. Tem-se como problemática a análise do conteúdo histórico das categorias laicidade e laicismo, entendendo essas como duas concepções diferentes do fenômeno das relações entre Estado e religião, ou seja, a hipótese é a de que, em que pese haver posicionamento doutrinário tentando sinonimizar os termos, não se pode confundir laicidade com laicismo. A laicidade é a democratização do fenômeno religioso. Por sua vez, a laicidade é um modelo excludente, que tenta, ainda que em vão, afastar o fenômeno religioso da sociedade.

**Palavras-chave:** estado, religião, laicidade, laicismo.

---

### **ABSTRACT**

Through bibliographical research, the study analyzes the concept of secularism, including the concept of secularism as its guide. The problem is the analysis of the historical content of the categories secularism and secularism, understanding these as two different conceptions of the phenomenon of relations between State and religion, that is, the hypothesis is that, despite there being a doctrinal position trying to synonymize the terms, secularism cannot be confused with secularism. Secularism is the democratization of the religious phenomenon. In turn, secularism is an exclusionary model, which tries, albeit in vain, to remove the religious phenomenon from society.

**Keywords:** state, religion, secularism, secularism.

---

---

<sup>1</sup> Doutor em Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

No outono de 1987, alunas do colégio francês Gabriel-Havez, na localidade de Creil, adentraram à sala de aula usando o véu islâmico, tendo a direção do estabelecimento escolar proibido suas entradas, recordando a elas o caráter laico do ensino público na França, o qual, no entendimento do diretor, não suportaria o uso do véu. Posicionamentos favoráveis e contrários à atitude do diretor foram esposados por intelectuais, políticos de esquerda e de direita, pela sociedade em geral, o que demonstra a ambiguidade e a dificuldade de se entender, como também de se efetivar a laicidade estatal. O que motivou os debates foi o conceito de *laicidade*: ou seja, a laicidade toleraria o uso de um símbolo religioso em sala de aula? Qual o conteúdo da *laicidade*? Qual seria o elemento estruturante do conceito de *laicidade*?

De acordo com Mario Vargas Llosa (2003) requisito principal de uma sociedade democrática é o caráter laico do Estado, sua total independência frente às instituições eclesásticas, modo único de se garantir a vigência do interesse comum sobre os interesses particulares. A laicidade, como princípio, compreende a união dos princípios *democrático*, da *igualdade* e da *liberdade religiosa*. Entender uma sociedade como laica é compreender que ela estatui esses três princípios em seu ordenamento jurídico.

Como sociedade plural, o Estado brasileiro adota em sua Constituição o sistema de Estado laico, por entendê-lo melhor na efetivação da estabilidade estatal. Conceito central para compreender a estabilidade institucional de uma sociedade plural é o de *razão pública*, que pode ser compreendido como a razão acessível a todos, ou seja, pode-se dizer *pública* a razão quando não recorre a critérios considerados aceitáveis apenas por cidadãos que partilham de uma mesma concepção de bem, mas sim a critérios aceitáveis por todos. A esses critérios universalmente aceitáveis, John Rawls (2000) denomina “elementos constitucionais essenciais”.

Um dos objetivos fundamentais da razão pública, o qual se conecta com a liberdade religiosa é o de garantir normativamente a satisfação dos critérios da legitimidade liberal, “segundo o qual uma obrigação legal só é legítima se é fundada em argumentos aceitáveis por todos os cidadãos, ou seja, argumentos cuja base última de legitimação é a própria Constituição” (Almeida, 2008, p. 123).

Assim, o fenômeno religioso influi constantemente na história política, como também na histórica cultural da humanidade, não somente em tempos atuais, mas ao longo de toda história da civilização. Gouveia relembra: “do ponto de vista antropológico, está hoje cientificamente comprovado que o *homo sapiens* coincidiu com o aparecimento do *homo religiosus*, pelo que se percebe que a humanidade anda de mãos dadas com a religiosidade” (Gouveia, 2012, p. 19).

A problemática que permeia a pesquisa é a definição e diferenciação das categorias *laicidade* e *laicismo*. Em que pese haver o uso indiscriminado das duas categorias, a hipótese adotada no estudo é a de que os referidos conceitos se diferenciam substancialmente. Assim, enquanto o Estado laico é o lócus do respeito à liberdade religiosa, o Estado laicista não tolera as manifestações religiosas, como se o fenômeno religioso fosse pernicioso à democracia.

A pesquisa se estrutura em seção única, intitulada "Sistemas de relações entre Estado e religião na dogmática constitucional", por intermédio da qual é possível visualizar os sistemas de relações entre Estado e religião ao longo da história.

Trata-se de tema relevante, estudado atualmente pela doutrina constitucional, com fortes repercussões em todas as áreas do Direito e da História, o que sugere a sua importância também dentro da seara dos estudos de direitos humanos.

## **2 SISTEMAS DE RELAÇÕES ENTRE ESTADO E RELIGIÃO NA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL**

Num primeiro momento é fundamental destacar o fato de tais relações variarem de acordo com as épocas e os lugares. Desta feita, pode-se esquematicamente apresentar o quadro das relações entre Estado em três grandes gêneros (Estado laico, Estado confessional e Estado ateu), os quais por sua vez se subdividem em espécies. Doutrinariamente, não há consenso em relação à estruturação de sistemas de relação entre Estado e confissões religiosas, havendo doutrinas concisas, outras detalhadas. Para Winfried Brugger (2010), o Direito moderno prescreve:

[...] três pressupostos para as relações atuais entre Estado e Igreja: cisão (distância ou separação em sentido amplo), liberdade e igualdade, o que leva à questão sobre se e até que ponto pode-se pensar em aproximações entre Estado e Igreja no seu âmbito. Todas as três características podem ser entendidas em

uma determinação mínima dissociada, permeável e disposta ao compromisso ou de uma forma estrita, rigorosa, absoluta ou concorrente (Brugger, 2010, p. 17).

Brugger (2010) aborda a *cisão*, que se caracteriza como a distância ou separação em sentido amplo, a *liberdade* e a *igualdade*. Por sua vez, a doutrina portuguesa, primeiramente exposta na classificação de Marcelo Caetano, apresenta os sistemas de *união*, dentro do qual estão expostos os sistemas de identificação e os de não identificação, entre poder político e religião, como também os sistemas de *separação* e de *proibição*.

Jorge Bacelar Gouveia (2012) apresenta três modelos teóricos de sistemas de relação entre Estado e confissões religiosas: *I – Estado confessional; II – Estado laico; e III – Estado laicista*. O Estado confessional caracteriza-se pela existência de uma religião do Estado, imposta à comunidade política, sendo a atividade jurídica daquele, como também de toda a sociedade, orientada com base nos critérios impostos pela confissão religiosa adotada. O Estado laico, diferentemente do Estado confessional, não incorpora em sua base argumentativa e decisória qualquer religião. Apesar de não se verificar qualquer identificação, pode haver relações entre Estado e confissões religiosas, relações essas que podem ser de união ou de separação.

Dentro das relações de união, caracterizando-se uma religião oficial de Estado, pode-se distinguir união com ascendência de um poder sobre o outro: *clericalismo* – se houver ascendência do poder religioso sobre o poder político, ou *regalismo* – caso seja oposição do poder político sobre religioso. Nos laços de separação, pode-se dividir em separação relativa, como tratamento privilegiado ou especial de certa religião, e separação absoluta, com total igualdade de tratamento entre as confissões religiosas.

Por sua vez, Gouveia (2012) define o Estado laicista como aquele de atitude de oposição ao fenômeno religioso, que objetiva afastar ou eliminar suas manifestações, como é o caso francês, podendo-se destacar dois graus de intensidade distintos, verificando-se uma atitude “de oposição mitigada, situação em que teremos um Estado laicista passivo; ou então essa oposição é levada até às últimas consequências, situação em que estaremos em face de um Estado laicista militante, ateu, de confessionalidade negativa” (Gouveia, 2012, p. 120).

Ainda de acordo com a doutrina portuguesa, mais detalhada é a classificação exposta por Jorge Miranda<sup>2</sup> (2011), apresentando-se como gêneros: I) *Identificação* entre Estado e religião, entre comunidade política e comunidade religiosa (Estado confessional<sup>3</sup>); II) *Não identificação* (Estado laico); e III) *Oposição* do Estado à religião. No primeiro tipo de relação, a identificação entre Estado e religião, a qual caracterizava o Estado como Estado confessional, suas duas espécies são: I) *teocracia*<sup>4</sup>, ou seja, o sistema de identificação com domínio do poder religioso sobre o poder político; e II) *cesaropapismo*, sistema com domínio do poder político sobre o poder religioso. Esquemáticamente, pode-se realizar a esquematização apresentada por Jorge Miranda (2011) nos seguintes moldes:

#### A. IDENTIFICAÇÃO ENTRE ESTADO E RELIGIÃO, ENTRE COMUNIDADE POLÍTICA E COMUNIDADE RELIGIOSA (ESTADO CONFESSIONAL)

*A.1 Com domínio do poder religioso sobre o poder político – teocracia*

*A.2 Com domínio do poder político sobre o poder religioso – cesaropapismo*

#### B. NÃO IDENTIFICAÇÃO (ESTADO LAICO)

*B.1 Com união entre o Estado e uma confissão religiosa (religião de Estado)*

*B.1.a União com ascendentes de um dos poderes sobre o outro*

*B.1.a.a Clericalismo (ascendente do poder religioso)*

*B.1.a.b Regalismo (ascendente do poder político)*

*B.1.b União com autonomia relativa*

---

<sup>2</sup> Optou-se, para discorrer sobre o assunto, pelo modelo apresentado por Jorge Miranda (2011) tendo em vista ser o mesmo mais completo, trazendo as subdivisões dentro dos gêneros. Todavia, é importante salientar que, os modelos apresentados por Winfried Brugger (2010), como também por Jorge Bacelar Gouveia (2012) são pertinentes, apesar de concisos.

<sup>3</sup> O Estado confessional possui três particularidades básicas: primeiramente o Estado professa, do mesmo modo que os indivíduos, uma religião determinada; a garantia dos adeptos da religião do Estado à liberdade eclesiástica, dentro dos limites fixados pela jurisdição originária e soberana sobre os assuntos espirituais; a concessão aos adeptos de religiões diferentes da religião do Estado de um regime de “tolerância”, cuja amplitude e persistência varia segundo conveniência. Assim, no Estado confessional não há nem igual liberdade de consciência nem igual liberdade em matéria religiosa (Chiassoni, 2013).

<sup>4</sup> Para Chiassoni (2013) o Estado teocrático se caracteriza pela confusão entre hierarquia estatal e hierarquia eclesiástica, sendo o chefe religioso, ao mesmo tempo, chefe de Estado. Não havendo espaço para liberdade de consciência, tampouco para liberdade em matéria de religião.

## B.2 Com separação

B.2.a Separação relativa (com tratamento especial de uma religião)

B.2.b Separação absoluta (com igualdade das confissões religiosas)

## C. OPOSIÇÃO DO ESTADO À RELIGIÃO

*C.1 Oposição relativa (Estado laicista)*

*C.2 Oposição absoluta (Estado ateu ou de confessionalidade negativa)*

A primeira identificação (sob a forma de teocracia) encontrava-se na “Antiguidade oriental, do Egito à Pérsia, e, de certa maneira, nas Cidades-Estado da Grécia, fundadas no culto dos mesmos antepassados” (Miranda, 2011, p. 107). Ainda, de acordo com Jorge Miranda:

Também a doutrina dos dois gládios de alguns Papas da Idade Média, do tempo da Respublica Christiana, levava ao ascendente do poder espiritual sobre o temporal, ainda que tivesse defrontado sempre resistências dos reis e do Imperador do Sacro Império Romano- Germânico. Mas é, sobretudo, hoje, o fundamentalismo islâmico – apesar de não ser o único fundamentalismo religioso em expansão nos nossos dias – que mais fortemente afirma não poder existir separação entre a esfera política e a esfera religiosa, identifica a comunidade de cidadãos com a comunidade de crentes e pretende que a lei religiosa vigore como lei civil (Miranda, 2011, p 108).

Sistema tipicamente cristão, no cesaropapismo cabia ao chefe de Estado regular a doutrina, a disciplina e a organização da sociedade cristã, exercendo também poderes, em tese, reservados à autoridade religiosa, unificando, deste modo, as funções imperiais e pontificiais em sua pessoa. Neste sentido, o cesaropapismo tem como traço característico a subordinação da Igreja ao Estado.

O cesaropapismo pode ser compreendido como uma tentativa de se restaurar o sistema pré-cristão unificador dos dois poderes na pessoa do imperador, tendo a tendência se iniciado com o imperador romano Constantino (272-337), o qual chegou a dizer que tudo o que ele quisesse deveria se considerar como um cânon. De acordo com José Scampini (1978):

No Ocidente com uma existência mais restrita por causa da resistência da Igreja Romana o cesaropapismo prolongou-se em forma larvada até a extinção

do Império Romano. Com a aparição do novo Santo Império Romano sob o regime implantando por Carlos Magno, Otão, o Grande, o poder civil começou novamente a considerar a hierarquia eclesiástica mais como instrumento político do que como detentora dos ofícios espirituais (Scampini, 1978, p. 78).

Ideologicamente, o cesaropapismo sustenta-se na ideia política bizantina de se usurpar a autoridade conciliar e o poder papal sobre a Igreja, sendo o sagrado considerado parte integrante do temporal. A identificação, sob a forma do *cesaropapismo*, assumiu diferentes configurações ao longo da história. Isto fica visível se observar os imperadores romanos pagãos, os quais eram, ao mesmo tempo, sumos sacerdotes (denominados *Pontifices Maximi*) do culto oficial do Império Romano, possuindo, assim, a suprema autoridade civil e religiosa. Quando se converteram ao cristianismo renunciaram ao sumo sacerdócio pagão, porém conservaram o hábito de intervir em questões religiosas, quer de ordem disciplinar, quer de ordem dogmática, tendo sido tais ingerências aceitas tanto mais facilmente quanto, em geral, eram acompanhadas de proteção e benefícios para a Igreja.

Tal fato torna-se patente ao se observar o imperador Constantino, o qual depois da conversa se intitulava “bispo do exterior”, envolvendo-se com frequência em questões eclesiásticas. “O imperador Justiniano (527-565) promulgou numerosas leis sobre a disciplina eclesiástica, consolidando e dando assim forma ao cesaropapismo bizantino, que havia de perdurar até a queda do Império do Oriente (1453)” (Miranda, 2011, p. 109). Esse cesaropapismo teve continuidade na Rússia, que recebeu o Cristianismo de Constantinopla, tendo os czares tornado-se os chefes da Igreja Russa principalmente a partir do governo de Pedro I, o Grande (1682-1725).

É importante frisar que depois da queda do Império (476) o cesaropapismo quase foi extinto no Ocidente, tendo os novos Estados bárbaros sofrido antes o influxo da Igreja, tendo os monarcas muitas vezes tentado interferir na vida desta. Com Carlos Magno (768-814):

O cesaropapismo surge em toda a sua extensão: o imperador intervém em toda a vida da Igreja, nomeia bispos, reúne sínodos, reforma dioceses e mosteiros, imiscui-se até em controvérsias doutrinárias, ainda que, em geral, com aceno e notável proveito para a Igreja. Os seus sucessores não se mantêm à mesma altura. [...] Com a Reforma, o cesaropapismo estabeleceu-se em diversos Estados protestantes: Henrique VIII da Inglaterra, depois de romper com Roma, proclamou-se ‘único chefe da Igreja da Inglaterra (1534); Este ato de supremacia foi revogado por Maria Tudor e restabelecido com todo o vigor

pela rainha Isabel. Desde então os reis ingleses são também chefes da Igreja Anglicana (Miranda, 2011, p. 109).

A *não identificação*, como distinção entre esfera política e esfera religiosa, pressupõe a não inclusão entre atribuições estatais e atribuições de religião, culto e laicidade, estando tal princípio no bojo do Estado moderno de matriz europeia, isto em decorrência, principalmente do Renascimento e da Reforma. É importante observar que tal princípio demorou muito tempo a ser concretizado, existindo ainda países nos quais sequer houve o seu alcance. Assim, numa primeira fase, fase mais longa, o Estado possui uma religião oficial (dizendo-se no século XVII *cujus regio, ejus religio*) e, mesmo se diversas, há relações institucionais permanentes entre ele a correspondente Igreja, por sua vez, numa segunda fase, não há mais religião de Estado, afirma-se, destarte, o princípio da liberdade e se estabelecem os regimes de separação.

No regime de união, pontua Miranda (2011) ter prevalecido historicamente a tendência para o regalismo, o que seria resquício do cesaropapismo. Para o regalismo, o Chefe de Estado poderia intervir em assuntos interno da Igreja, tendo tal sistema florescido na alta Idade Média, especialmente durante o Renascimento, quando então começa a se formar a consciência da nacionalidade e do Estado independente. O sistema regalista coaduna com as ideias de Marsílio de Pádua (1280-1343), expostas especificamente na obra *Defensor Pacis*, na qual é defendida a competência direta do soberano em toda a vida social e, conseqüentemente, na vida religiosa. Assim, *ecclesia est in Statu*, ou seja, a *Igreja está no Estado*, fórmula que justificará a intervenção estatal nos assuntos eclesiásticos, “se a Igreja está radicada no Estado, este possui um direito sobre os bens e as pessoas que residem no território de sua jurisdição” (Scampini, 1974, p. 373).

Do regalismo surgiram os sistemas do galicanismo, josefismo, febronianismo, modalidades nacionais do sistema de não-identificação. Por galicanismo, cujo nome provém de Gália, antiga denominação da França, entende-se a tendência separatista da Igreja Católica francesa em relação a Roma e ao Papa. Historicamente o galicanismo como sistema de relação entre Estado e Igreja provém do governo absolutista de Luís XIV “Rei Sol” (1638-1715), amparado pelas ideias de Jacques Bossuet (1627-1704). Para o galicanismo a Igreja estaria submetida ao Estado, assegurando o poder real, o bem-estar dos seus súditos.

Por sua vez, o josefismo (ou josefinismo) caracterizou-se como uma teoria política introduzida durante o reinado de José II (1741-1790), alterando as relações até então existentes entre a Igreja Católica e os territórios dos Habsburgos. De acordo com o josefinismo, a Igreja só teria potestade moral sobre os fieis, ficando as questões seculares no território austríaco (incluindo a administração da própria Igreja) submetidas às leis e autoridades do Estado. Por intermédio do josefinismo se suprimiram as isenções e dispensas outorgadas pelo papa no território austríaco porque se considerava que afetavam a soberania do próprio monarca.

O febronianismo,<sup>5</sup> equivalente, no que se refere ao seu postulado, ao galicanismo francês, caracterizou-se como um movimento interno da Igreja Católica na Alemanha, na última parte do século XVIII, que defendia a nacionalização do catolicismo, como também a limitação do poder papal, em favor do episcopado, e da reunião das Igrejas católicas dissidentes com a cristandade.

As ideias do galicanismo estão expostas na obra “Declaração do clero galicano” (1682), de autoria de Bossuet em 1682, contendo quatro pilares,<sup>6</sup> os quais podem ser sintetizados: I) No que se refere aos assuntos temporais, os reis independem da Santa Sé; II) O Concílio está acima do Papa; III) O Papa deve respeitar as regras, costumes e constituições aceitas na Igreja galiana; e IV) As definições referentes à fé não podem sofrer reforma sem o prévio consenso de toda a Igreja.

É importante destacar serem instituições regalistas o padroado, o beneplácito ou “*exequatur*” e os recursos. No que se refere ao padroado, esse não é propriamente uma instituição regalista. Porém, por intermédio desse foram introduzidos atos tipicamente regalistas, como o direito de apresentação de arcebispos e bispos.

Por sua vez, por intermédio do beneplácito supõe-se a necessidade do assentimento estatal para que os atos da autoridade eclesiástica possam vigorar ao menos no foro externo. De acordo com Paulo Pulido Adragão (2002) “o beneplácito régio é um direito reivindicado pelo Estado de subordinar à sua aprovação a promulgação das leis da Igreja e, em geral, todos os atos jurisdicionais da autoridade eclesiástica” (Adragão, 2002,

---

<sup>5</sup> “Justino Febrônio, pseudônimo de Juan Nicolas Von Honteim, recolheu a sua doutrina regalista na sua obra *De Statu Ecclesiae* (1763), condenada depois por Clemente XIII e da qual se retratou em 1778. A sua doutrina é um apanhado das teorias protestantes e galicanas” (Scampini, 1978, p. 79).

<sup>6</sup> A Santa Sé fez condenações moderadas a esta concepção com o intuito de que não ocorresse uma cisma semelhante ao da Reforma Anglicana na Inglaterra. Por sua vez, no Concílio Vaticano I as ideias galicanas foram condenadas definitivamente por intermédio da Constituição Dogmática “*Pastor Aeternus*”.

p. 55). Deste modo, sem o beneplácito régio nenhum documento da Cúria romana podia ser executado ou publicado no reino.

Os recursos consistiam numa apelação contra o abuso ou improcedência dos tribunais eclesiásticos, sendo um direito que assistia a todo cidadão, inclusive ao clérigo, de acudir ao juiz civil para que corrigisse as sentenças do juiz eclesiástico. Adragão (2002) conceitua os recursos à coroa como uma espécie de agravo, o qual seria interposto da autoridade eclesiástica por violência, exercício ilegítimo de funções ou excesso de jurisdição, perante os tribunais do rei, permitindo manietar a jurisdição eclesiástica, subordinando-se aos tribunais régios. “Estas três instituições vigoraram no Brasil durante a Constituição do Império e foram extintas pelo Decreto 119-A de 7 de janeiro de 1890” (Scampini, 1978, p. 80).

Outro instituto marcante na história, que por sua vez também se relaciona com o Regalismo, é a Inquisição, primeiramente criada na Espanha e posteriormente em Portugal, tendo ela visitado o território brasileiro por quatro vezes durante o período colonial. Historicamente, salienta João Bernardino Gonzaga (1994) ter a Inquisição se estabelecido na Espanha por intermédio de um pedido dos Reis Católicos, Fernando e Isabel, ao Papa Sisto IV no ano de 1478, e em Portugal no ano de 1547 por uma quase imposição do Rei Dom João III à Santa Sé. Assim:

O regalismo cristalizou-se, em cada país, nestas e noutras instituições: para além das suas variações, de país para país, a tese distintiva consistia sempre em sustentar o poder de fiscalização última do Estado sobre a Igreja, o princípio da soberania do Estado sobre todas as instituições que se formam no seu território (incluindo a Igreja). A doutrina católica, entretanto, concebe a Igreja numa superioridade em relação ao Estado como consequência da maior excelência do fim sobrenatural perseguido (Adragão, 2002, p. 55).

Historicamente, o regalismo implicou na limitação da liberdade da Igreja, como também na ingerência do Estado absoluto nas questões religiosas.

Deu-se nos países católicos, na sequência histórica da centralização do poder político, a partir do século XIV, e caracteriza-se por um conjunto de técnicas de intervenção do monarca na parcela da Igreja Católica presente no seu país, em nome de um pretendido poder supremo de inspeção do Estado. A afirmação deste poder não chegou contudo a cortar o vínculo das Igrejas nacionais à Santa Sé. Daí surge um modelo de união e não-identificação do poder político e do poder religioso, com ascendência do poder político, que se foi consolidando até o século XVIII (Adragão, 2002, p. 57).

Por sua vez, pelo sistema teocrático, também denominado de curialismo, o poder direto do Papa prevaleceria sobre a ordem temporal, como também haveria a submissão do Estado à Igreja, inclusive em assuntos temporais. Assim:

Dentro do sistema hierocrático, antítese do regalismo, toda classe de autoridades civis e eclesiásticas formam uma escala hierárquica como se todas pertencessem à ordem sobrenatural e divina própria da Igreja. No cume está a autoridade do Papa, universal sob todos os aspectos, por estender-se não só a todos os homens mas também a todas as coisas, quer sejam de caráter espiritual ou temporal (Scampini, 1978, p. 80).

Neste sentido, havia a teoria das duas espadas (ou do duplo poder do Papa sobre o temporal e o espiritual), colocando a Igreja fora das suas verdadeiras competências. O imperador era considerado simplesmente como o vassalo mais digno e elevado do Papa. Insta salientar que “o sistema nunca se revelou explicitamente em nenhuma constituição dogmática, nem formou parte da doutrina oficial da Igreja” (Scampini, 1978, p. 81).

Conforme salientado, o regalismo apoia-se na tese defendida por Marsílio de Pádua (1280 – 1343) na obra *Defensor Pacis* (1324), afirmando a competência direta do soberano em toda a vida social, conseqüentemente, na vida religiosa. Tal doutrina foi “mais tarde ampliada pela corrente política da teologia protestante ao defender a tese ‘*cuius regio eius religio*’ que atribuía a cada soberano a capacidade de ser ao mesmo tempo chefe da religião e da nação” (Scampini, 1978, p. 79). Interessante notar que, para Paulo Pulido Adragão, Nicolau Maquiavel deve ser considerado o pai do regalismo, principalmente pelo fato de ter o autor florentino chamado a atenção do poder político para o modo com a Igreja pode ser manipulada “em ordem à consecução das finalidades especificamente estaduais” (Adragão, 2002, p. 48).

Neste sentido, o pensamento de Maquiavel em relação às relações entre poder político e religião pode ser observado nas suas duas obras principais: *O Príncipe* (1513-1514) e *Discurso sobre a Primeira Década de Tito Lívio* (1519). Assim, como Maquiavel recomenda a instrumentalização da Igreja pelo Estado? Maquiavel afirma que, ao se ocupar das realidades terrenas, o Estado segue uma razão (a razão de Estado), razão essa independente da moral tradicional aplicável aos indivíduos. O Estado possui uma moral autônoma, derivada dos seus próprios fins, justificando, deste modo, os seus fins. Destarte:

A moralidade do governante é, para o autor florentino, a moral do êxito; o êxito ou o fracasso provam a sua virtude ou falta dela, no sentido maquiavélico da palavra. Por isso, a política autonomiza-se em relação às diretrizes da moral, tradicionalmente sustentadas pela religião; mais ainda, inicia-se a tendência para submeter a religião aos fins estatais, quando estes assim o exijam (Adragão, 2002, p. 49).

Seguindo este pensamento, a religião seria uma arma com a qual o governante dominaria seus súditos, renovando-se em sentido inverso, as ameaças à polaridade entre poder espiritual e poder temporal, “fortalecendo o processo de amoralização da política, que levará, em último termo, às concepções totalitárias do século XX” (Adragão, 2002, p. 49). Assim, de acordo com os postulados do regalismo, a religião carece de plena autonomia institucional, podendo, e muitas vezes devendo, o poder temporal interferir na religião.<sup>7</sup>

Observando-se a origem etimológica do termo *regalismo*, pode-se ver em Filipe – O Belo (1268-1314), o fundador do galicanismo com a pretensão do direito de *Regalia*. De acordo com Paulo Pulido Adragão:

Por Regalia designavam-se certos direitos úteis ou honoríficos de que gozavam os Reis de França em algumas Igrejas daquele país, no tempo da vacância dos Bispados. Eles recebiam as rendas, propunham candidatos para os ofícios eclesiásticos e há exemplos de os conferirem diretamente. Esta prerrogativa, que deu lugar a odiosos abusos, está na origem da designação dos defensores do cesarismo como regalistas (Adragão, 2002, p. 52)

Para Jorge Miranda, “com formas ora mais moderadas, ora mais acentuadas, traduzia-se na intervenção dos Estados na vida interna das Igrejas, em especial na designação dos bispos e no provimento dos ofícios eclesiásticos” (Miranda, 2011, p. 110). Com o pretexto de se proteger a religião, redundava em uma maior ou menor dependência das autoridades religiosas.

É de se observar terem sido regalistas as monarquias absolutas dos séculos XVII e XVIII, protestantes ou católicas, como também as monarquias constitucionais do século XIX, as quais somente posteriormente admitiram o princípio da liberdade religiosa.

---

<sup>7</sup> Insta salientar que, “foi precisamente quando começava a perfilar-se o Estado moderno, sob a influência deste movimento de ideias, que surgiram as primeiras normas ditadas pelo poder político tendo a religião por objeto. Assim, no plano do Direito positivo, o Direito eclesiástico do Estado teve as suas mais remotas origens no século XIV” (Adragão, 2002, p. 49).

O regalismo se desenvolveu nas monarquias absolutas católicas com as guerras europeias de religião, prefigurando-se tais monarquias como Estados confessionais, praticando a intolerância religiosa, tendo que conceder estatutos de tolerância a seus súditos protestantes. Deste modo, persistem nas monarquias absolutas católicas as bases doutrinárias do dualismo, “para o qual contribui decisivamente o estatuto do Papado” (Adragão, 2002, p. 53). Em resumo, o Papa era, além do líder da hierarquia católica, o príncipe temporal, o que lhe permitia relacionar-se com todos os soberanos europeus, sendo tratado como um de seus pares.

Na ordem doutrinária, aliás, as bases do velho hierocratismo medieval tinham entretanto sido superadas no pensamento teológico e canônico, à medida da difusão, retardada mas progressiva, da doutrina tomista sobre as relações entre a natureza e a graça. A escola espanhola de juristas e teólogos desenvolve, sob a influência de S. Tomás de Aquino, uma doutrina do Direito natural, distinto do Direito divino-positivo, que oferecia uma base sólida para a compreensão da autonomia dos assuntos temporais. Exponente fundamental para este desenvolvimento é Francisco de Vitoria (1483 ou 1492-1956). (Adragão, 2002, p. 53).

Por sua vez, clericalismo não houve na Europa. Porém as experiências jesuíticas de certas partes da América, como as existentes no Rio Grande do Sul, podem ser classificadas como exemplos de clericalismo. Insta salientar ter sido um dos motivos alegados por Marquês de Pombal (1699-1782) para perseguir e expulsar os jesuítas, justamente considerá-los inimigos da autoridade real portuguesa.

No regime de separação, também denominado de *Estado secular*, não há religião oficial, sendo reconhecidas todas as religiões, abstendo-se os governantes de qualquer decisão sobre a vida interna religiosa, afastando-se, de outro lado, as religiões, do contraditório político (Miranda, 2011). Historicamente, o regime de separação surgiu nos Estados Unidos, estabelecendo a primeira Emenda à Constituição de 1791 a proibição de uma religião de Estado.

No Brasil, a Constituição de 1891, exatamente cem anos depois da instituição nos Estados Unidos, vedou à União o estabelecimento, subvenção ou embaraço do exercício de qualquer culto. “Na França e em Portugal, a separação seria decretada em 1905 e em 1911, respectivamente, mas termos conflituais” (Miranda, 2011, p. 110).

O regime de separação absoluta impõe-se, de modo natural, em países de considerável divisão religiosa. Por sua vez, lembra Miranda (2011) que, em países com

religião amplamente majoritária e com grande fundo histórico, adota-se, eventualmente, um tratamento preferencial, e não raro privilegiado. Como exemplos, podem-se citar as experiências da Inglaterra e da Grécia atualmente, como também de Portugal entre 1935 e 1974.

Tal modelo baseia-se no desconhecimento pelo Estado da religião como fator social específico, sujeitando-se as confissões religiosas ao Direito estatal. Porém, a separação absoluta:

Não determina necessariamente desconhecimento da realidade social e cultural religiosa, nem relegar as confissões religiosas para a esfera privada. A existência das confissões e das suas atividades não pode ser ignorada ou secundarizada e nada impede mesmo que se firmem laços de cooperação delas com o Estado em diversos domínios (Miranda, 2011, p. 111).

Conforme analisado em linhas anteriores, esta é a diferença entre o laicismo e a laicidade. A laicidade implica a não-assunção de tarefas religiosas pelo Estado e neutralidade. Porém sem impedir o reconhecimento do papel da religião e dos seus diversos cultos.

Por sua vez, “laicismo significa desconfiança ou repúdio da religião como expressão comunitária e, porque imbuído de pressupostos filosóficos ou ideológicos [...], acaba por pôr em causa o próprio princípio da laicidade” (Miranda, 2011, p. 111). André Ramos Tavares salienta consistir o laicismo num “juízo de valor negativo, pelo Estado, em relação às posturas de fé” (Tavares, 2008, p. 17).

O laicismo baseia-se historicamente no racionalismo e no cientificismo, sendo hostil à liberdade de religião plena, às suas práticas amplas, não sendo uma postura neutra, o que de princípio se pode supor: o laicismo tem como ponto de referência o posicionamento de uma sociedade onde Deus não exista. O Estado Democrático de Direito não prega uma sociedade onde não haja a possibilidade de se devotar, acreditar em Deus, mas sim, como salientado alhures, uma sociedade na qual a base das discussões, das decisões jurídico-políticas estejam afastadas de bases religiosas.

Dentre as vantagens da separação pode-se citar a melhor igualdade fundamental das confissões religiosas perante o Estado, evitando com mais facilidade a discriminação entre indivíduos por motivos religiosos; sendo mais respeitador da independência entre a ordem religiosa e a ordem temporal. Por sua vez, no que se refere às desvantagens, pode-se salientar o fato de tal modelo potenciar a existência simultânea, “para as mesmas

peçoas, cidadãos e membros de uma religião, de sistemas jurídicos contraditórios sobre as mesmas matérias, sobretudo no caso de normas preceptivas” (Adragão, 2002, p. 84).

Ainda em relação às vantagens da separação, Jorge Bacelar Gouveia lista os princípios decorrentes do referido modelo: liberdade de religião e de consciência; princípio da igualdade no tratamento das religiões; e, princípio democrático. Deste modo:

- *A liberdade de religião e de consciência*, uma vez que cada indivíduo e grupo, se o Estado nada diz sobre a matéria, tem a liberdade de escolher a sua religião, de a praticar, de dela sair e para ela voltar e entrar, dentro dos critérios de cada religião em causa;
- *O princípio da igualdade no tratamento das religiões*, pois se não há religião oficial, não há tratamentos de desfavor, mas apenas o reconhecimento de uma realidade social e humana com a qual o Estado pode colaborar para certos efeitos;
- *O princípio democrático*, na medida em que a separação entre o Estado e as confissões religiosas não faz do poder político presa de nenhuma religião, sendo legítimo a todos os grupos político-partidários, independentemente da sua conexão religiosa, ganharem e exercerem o poder político (Gouveia, 2012, p. 26).

Fenômeno recente, ligado aos totalitarismos modernos, como exemplos o marxismo-leninismo<sup>8</sup>, o fascismo e o nacional-socialismo, a *oposição* absoluta à religião (tendo em vista a pretensão estatal de ser um Estado total) faz com que a religião deixe de ter espaço ou se transforme em prática clandestina, o que fere toda a sistemática no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos.

Designa-se como totalitário o sistema jurídico-constitucional caracterizado por uma ideologia oficial que não reconhece validade ao pluralismo e abrange todos os aspectos da vida do homem, sem distinguir social e Estado. “Por isso, não se pode permitir o reconhecimento de qualquer espaço de liberdades fundamentais – também no âmbito da religião – fora do seu controle”.

Pode-se salientar serem os sistemas de oposição absoluta à religião, sistemas confessionais, porém de confessionalidade negativa, ocupando, a ideologia que os informa, o lugar das crenças religiosas. Dentre os sistemas de oposição, podem-se citar o Estado laicista (oposição relativa) e o Estado ateu (oposição absoluta). Neste sentido:

O Estado ateu apresenta características em comum com o Estado teocrático: a tolerância instável em relação às confissões religiosas e seus adeptos, que pode

---

<sup>8</sup> Harold Berman (2006) salientou o fato de a campanha anti-religiosa organizada durante os setenta anos de comunismo da União Soviética constituir a pior expressão de perseguição religiosa.

voltar-se em intolerância segundo conveniência; a ausência total de liberdade de consciência e de liberdade em matéria religiosa. Trata-se, em efeito, de um Estado no qual existe uma religião de Estado: o ateísmo, como religião de não-religião (Chiassoni, 2013, p. 24, tradução nossa<sup>9</sup>).

Como exemplo básico, pode-se observar o disposto no artigo 18º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948, o qual prevê que:

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião: este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou a convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos (Organização das Nações Unidas, 2012c).

Neste sentido, pode-se perceber que o princípio da liberdade de religião decorre do modelo de laicidade, especificamente do modelo de laicidade norte-americana, no qual há um muro de separação entre religião e Estado, todavia, sem desconsiderar a importância da religião para o Estado, inclusive observando-se as interconexões existentes entre Direito e religião.

Analisando as relações possíveis entre Direito e religião, é possível enumerar três espécies: I – as relações de coincidência; II – as relações de indiferença; e III – as relações de conflito. Seguindo, ainda, o magistério de Gouveia (2012), pode-se caracterizar as *relações de coincidência* como aquelas que implicam que as normas jurídicas sejam normas religiosas, sendo a afirmação verdadeira tanto em contexto de unitarismo religioso, tendo em vista somente existir uma religião praticada, como em contexto de pluralismo religioso, havendo neste caso, várias religiões.

As *relações de indiferença* representam a existência de orientações normativas distintas porque pertinentes a âmbitos de atividade diversos, havendo preocupações que só dizem respeito ao Direito, havendo também preocupações que somente pertinem à religião. Esta modalidade de relações melhor assinala a singularidade de cada um deles nos objetivos que levam por diante: o Direito pretendendo regular as relações sociais e a Religião estabelecendo as orientações a seguir pelas pessoas, com Deus e entre si por reflexo de Deus, numa lógica sobrenatural, e não terrena.

---

<sup>9</sup> “El Estado ateo presenta rasgos en común con el Estado teocrático: la tolerancia inestable hacia las confesiones religiosas y sus adeptos, que puede volverse en intolerancia según conveniencia; la ausencia total de libertad de conciencia y de libertad en materia religiosa. Se trata, en efecto, de un Estado en el cual existe una religión de Estado: el ateísmo, como religión de la noreligión” (Chiassoni, 2013, p. 24).

As *relações de conflito* caracterizam-se na existência de orientações normativas contrárias, “colocando a pessoa na posição de conflito na contraposição entre o ser ‘cidadão’ e o ser ‘crente’” (Gouveia, 2012, p. 22). Apesar de o tempo ter suavizado estas situações de conflito entre o Direito e a religião, subsistem situações de conflito, as quais se traduzem em pontos relacionados com a moralidade dos atos humanos, como exemplo a questão da proteção da vida no aborto, geralmente condenado pelas normas religiosas, porém em certos termos admitido pelas normas jurídicas.

O inconveniente derivado do desconhecimento pelo Estado da relevância social da religião, somente poderá ser superado com um mínimo de coordenação entre os ordenamentos jurídicos estatal e confessionais.

No sentido da doutrina estrangeira, a doutrina brasileira aborda as relações entre Igreja e Estado, ainda que em esquema diferente do exposto por Brugger (2010) e Miranda (2011). José Afonso da Silva (2002) apresenta três sistemas de relação entre Igreja e Estado: o primeiro a *confusão*, sistema no qual o Estado se confunde com determinada religião, como exemplo o Estado teocrático (Vaticano e Estados islâmicos), havendo uma mistura entre poder religioso e poder estatal; o segundo sistema é a união, no qual há relações jurídicas entre o Estado e determinada Igreja no que se refere à sua organização e funcionamento, como exemplo, a participação do Estado na nomeação de ministros religiosos e sua remuneração. “Nele, o poder religioso e o poder estatal tem alguns pontos que se tocam, mas não chegam a se misturar na essência como na confusão” (Chehoud, 2012, p. 61).

Por sua vez, o terceiro sistema, a *separação*, no qual as esferas são absolutamente independentes uma em relação à outra, ou seja, o Estado é laico em sua essência. Assim, dentro da divisão de José Afonso da Silva (2002), o Estado brasileiro adota o sistema da separação, separação absoluta dentro da divisão de Miranda (2011), não havendo favorecimento de nenhuma religião dentro do Estado.

### **3 CONCLUSÃO**

À guisa de conclusão, percebe-se que atualmente existem vários sistemas de relações entre Estado e religião, sendo eles tratados pela doutrina por denominações diferentes, mas, em sua essência, com caracteres, muitas vezes, muito parecidos. O Brasil

adota o sistema de Estado laico, com separação absoluta entre Estado e religião, porém sem desconsiderar a importância do fenômeno religioso para a sociedade. Apesar de mal interpretado por muitos operadores do Direito, os quais visualizam o modelo de Estado laico nos moldes do laicismo francês, não se pode tolerar ataques ao fenômeno religioso. Todavia, a dificuldade é visualizar o alcance da liberdade religiosa, pois, como direito fundamental relativo, ele possui limites, os quais não podem ser ultrapassados sob pena de se ferir a dignidade humana.

A laicidade implica a não-assunção de tarefas religiosas pelo Estado e neutralidade, sem impedir o reconhecimento do papel da religião e dos seus diversos cultos. Por sua vez, o laicismo se relaciona com a desconfiança ou repúdio da religião como expressão comunitária e, porque imbuído de pressupostos filosóficos ou ideológicos, pondo em causa o próprio princípio da laicidade.

## REFERÊNCIAS

- ADRAGÃO, Paulo Pulido. *A liberdade religiosa e o Estado*. Coimbra: Almedina, 2002.
- BERMAN; Harold J. *Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental*. São Leopoldo: Unisinos, 2006.
- CHEHOUD, Heloísa Sanches Querino. *A liberdade religiosa nos Estados modernos*. São Paulo: Almedina, 2012.
- CHIASSONI, Pierluigi. *Laicidad y libertad religiosa*. Cidade do México: UNAM, 2013. (Coleção “Jorge Carpizo” – Para entender y pensar la laicidad).
- MIRANDA, Jorge. Estado, liberdade religiosa e laicidade. In: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; NOBRE, Milton Augusto de Brito (Org.) *O Estado laico e a liberdade religiosa*. São Paulo: LTr, 2011. P. 106-124.
- RAWLS, John. *O liberalismo político*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- SCAMPINI, José. *A liberdade religiosa nas constituições brasileiras*. Petrópolis: Vozes, 1978.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- VARGAS LLOSA, Mario. El velo islámico. *El País*, Madri, 22 jun. 2003. Tribuna: Piedra de Toque.