

O QUE É O ESTADO E SUAS PRINCIPAIS CONCEPÇÕES

Apresento aqui algumas concepções de organização do Estado, a partir de textos do pesquisador estadunidense Martin Carnoy – que envolve as características liberais e marxistas do conceito), de Max Weber, do intelectual italiano Antonio Gramsci

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*

Campinas: Papirus, 1988. [pp. 19-62]

Compreender o que seja política no sistema econômico mundial de hoje é, pois, compreender o Estado nacional e compreender o Estado nacional no contexto desse sistema é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade.

A concepção gramsciana coloca o Estado como um ponto-chave para se compreender a aceitação da sociedade de classes pelas classes subalternas. Marx, Engels e Lênin atribuíram essa aceitação a uma "falsa consciência", desenvolvida a partir das relações e da natureza da produção capitalista. Para Gramsci, porém, a aceitação resulta da "hegemonia" da classe capitalista (o domínio das normas e dos valores dessa classe), e o Estado, como um aparato ideológico, ajuda a legitimar essa hegemonia e é, portanto, parte dela. Na formação de um consenso para o desenvolvimento capitalista, a responsabilidade decisiva dessa função legitimadora cabe aos intelectuais, tanto dentro quanto fora do Estado. Assim, a principal crise do desenvolvimento capitalista para Gramsci não é econômica, mas hegemônica. É somente quando o "consenso" subjacente ao desenvolvimento capitalista começa a desmoronar que a sociedade pode se transformar. A política revolucionária é, portanto, a luta contra a hegemonia, incluindo o desenvolvimento, como parte dessa luta, de uma "contra-hegemonia", baseada nos valores e cultura da classe operária.

O estruturalismo de Louis Althusser e dos primeiros escritos de Nicos Poulantzas considera que a forma e a função do Estado capitalista estão determinadas pelas relações de classe inerentes ao modo de produção capitalista. A função do Estado é ideológico-repressiva,

mas sua natureza de classe é "estruturada" pelas relações econômicas fora do Estado. Ao mesmo tempo que o Estado, para cumprir seu papel de classe, é necessariamente "relativamente autônomo" frente a essas relações econômicas (sociedade civil), ele é também o lugar onde o(s) grupo(s) capitalista(s) dominante(s) organiza(m) as frações concorrentes da classe capitalista em "classe-unidade" (hegemonia). A política, numa visão estruturalista, é principalmente a política da classe dominante para estabelecer e manter a sua hegemonia sobre os grupos subordinados; a fração dominante do grupo dirigente tem de criar e expandir constantemente, através do Estado, a hegemonia capitalista sobre a classe operária, que lhe é inerentemente antagônica. O Estado e a própria política (partidos, ação legislativa, etc.) são os fatores decisivos na direção hegemônica. Assim, a luta de classes é relegada à sociedade civil; o Estado e a política são a arena das frações da classe capitalista em sua tentativa de mediar essa luta.

(...)

O ESTADO E O PENSAMENTO POLÍTICO NORTE-AMERICANO

Nos Estados Unidos, o cidadão típico provavelmente descreveria o governo como uma democracia pluralista na qual diferentes grupos de interesses e o povo definem, em geral, as políticas públicas. O Estado é visto como um campo neutro de debate.

Os representantes eleitos e os burocratas nomeados chefiam mas, simultaneamente, refletem os anseios do povo, pelo menos para aquelas pessoas que estão interessadas pelos problemas mais próximos.

E embora o burocrata do Estado possa desenvolver uma vida própria, o povo em geral admite que, através de eleições, detém o poder, no final das contas, sobre as decisões governamentais.

A teoria política pluralista é, de algum modo, a ideologia oficial das democracias capitalistas. Com base em seu princípio central de liberdade individual, o pluralismo reivindica para si o direito exclusivo da própria democracia.

À luz da história do desenvolvimento capitalista e do Estado capitalista, essas considerações são muito questionáveis tão questionáveis que analistas políticos não-marxistas, de Max Weber e Joseph Schumpeter até escritores contemporâneos, tais como

Philippe Schmitter, Alfred Stepan e Leo Panitch, têm questionado se o Estado democrático liberal é, de fato, democrático.

Alguns sugerem que a democracia como tal está inerentemente comprometida sob o capitalismo industrial do século XX; outros argumentam que o que é descrito como pluralismo é, na realidade, corporativismo.

TEORIAS DO ESTADO DO "BEM-COMUM"

Está implícita nas análises do Estado que se apóiam na visão pluralista a idéia de que o governo pretende servir aos interesses da maioria, mesmo que, na prática, nem sempre o faça. O governo está a serviço do povo, colocado lá por esse povo para cumprir tal função. A concepção de que os indivíduos, coletivamente, devem ser capazes de determinar as leis que os governam é tão antiga quanto as próprias idéias dos direitos humanos e da democracia.

No entanto, durante um longo período da história a lei divina definiu as relações entre os indivíduos, inclusive quem os governava e, como eles deveriam ser governados. A lei divina vinha de uma autoridade superior, uma força sobre-humana, que estava acima e além da compreensão e controle do indivíduo e, mais ainda, dentro de cada pessoa, dando-lhe a possibilidade de uma compreensão e de um conhecimento completo.

A autoridade derivava das interpretações dessa lei, interpretações definidas pela hierarquia das instituições religiosas organizadas e pela luta dentro da própria hierarquia política. Na Europa isso significava que a autocracia rural (que tinha conseguido sua terra através de conquistas, durante e após a queda do Império Romano) e a Igreja Católica estabeleceram e impuseram o cumprimento de uma série de leis "divinas".

É difícil dizer quando o sistema feudal e a legitimidade da lei divina começaram a decair.

Ainda que o desenvolvimento de padrões econômicos alternativos na Europa possa ser encontrado nas cidades-estados adriáticas do Século XIII, onde os comerciantes, negociando entre a Europa e o Oriente, acumularam grandes somas, sem a posse da terra ou a utilização de servos (eles chegaram até a fundar bancos), determinar quando o capitalismo surgiu depende, em larga medida, da definição do próprio capitalismo.

Alguns autores têm enfatizado que a origem pode ser datada a partir da acumulação do capital, à medida que os preços dos cereais aumentaram durante um longo período de

tempo no século XVI (Wallerstein, 1974) ; outros argumentam que foi um novo conceito de homem ou uma nova racionalidade na condução dos negócios econômicos e políticos que definiram a origem do capitalismo (Foucault, 1970; Weber -[1904], 1958);outros afirmam que foi a integração dos mercados nacionais; e outros, ainda, que foi a emancipação (ou libertação) do trabalho forçado da terra (Marx [1867], 1906). Embora seja tolice tentar datar o declínio do feudalismo e a origem do capitalismo, é evidente que durante os séculos XVI e XVII ocorreram importantes transformações na velha ordem social. E, embora a lei divina fosse ainda fundamental à legitimidade hierárquica até o século XVII, a Igreja Católica (como a única intérprete dessa lei) se partiu em pedaços devido às guerras religiosas, que refletiram o gradual declínio econômico da aristocracia enquanto classe dominante que sustentava o enorme poder econômico e político da Igreja.

Assim, os séculos XVI e XVII foram um período de mudanças drásticas na história da Europa. Como sugerimos, as razões para essas mudanças são assuntos de contínuos debates entre historiadores que têm desenvolvido uma variedade de teorias históricas para explicar essa transformação, Não discutiremos aqui os méritos dessas idéias, apesar de sua importância para a teoria do Estado. Para os nossos objetivos, o ponto crucial é que houve uma mudança drástica e por causa dessa mudança foi possível o desenvolvimento de novas formas de governo. E com elas surgiram novos conceitos de como os governos deveriam ser. A difusão dessas idéias no seu devido tempo serviu como base para outras mudanças posteriores.

A DOCTRINA CLÁSSICA

A teoria clássica do Estado surgiu a partir da mudança das condições do poder econômico e político na Europa do século XVII. Como o sistema feudal, já transformado pelo desenvolvimento das monarquias nacionais centralizadas e autoritárias, declinava mais ainda, a existência dos mecanismos de limitação do Estado estabelecido e do Estado virtual (como a Igreja Católica, por exemplo) foi não somente questionada mas também atacada. O resultado foi uma série de guerras civis que devastaram a Europa no final do século XVI e durante todo o século XVII.

É nesse contexto, portanto, que se desenvolveu a teoria do Estado liberal, baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o "bem comum" a fim de controlar as paixões dos homens, possibilitando que seus interesses se sobreponham a essas paixões. Como veremos, a versão específica da teoria que, afinal, se tomou dominante na Inglaterra e nos Estados Unidos era de que os interesses dos homens - especialmente seu desejo insaciável de vantagens materiais - os oporiam uns aos outros e controlariam suas paixões; e o papel do Estado que melhor serviria à humanidade era aquele que desse conta disso e garantisse o funcionamento de um mercado livre na sociedade civil.

A teoria do Estado liberal surgiu através de uma série de importantes mudanças. Elas refletem as lutas políticas que aconteceram à medida que o capitalismo inglês e francês se desenvolveu. Não há verdadeiramente um método adequado para balizar a discussão de tal Estado, já que qualquer mudança na teoria tem suas raízes em escritos anteriores e numa reação frente à realidade política. Contudo, considere as categorias freqüentemente usadas na doutrina clássica e liberal para os fins desta análise.

(...)

ADAM SMITH - A DOUTRINA LIBERAL

E difícil separar a doutrina "clássica" da doutrina "liberal" a ponto de os próprios termos poderem ser arbitrários. Situei o ponto limite em Adam Smith, não tanto cronologicamente (ele era contemporâneo de Rousseau), mas antes porque Smith, nas palavras de Hirschman, "estabeleceu uma forte justificativa econômica para a procura incessante do interesse próprio, individual, enquanto que na literatura anterior... a ênfase estava nas consequências políticas dessa procura". (Hirschman, 1977, 100) A nova teoria ainda tomou o indivíduo como o foco da análise e o comportamento individual como seu fundamento, porém, ao mesmo tempo, fez várias mudanças importantes e decisivas nos pontos de vista clássicos sobre as relações sociais.

Primeiro, Smith argumentou que os homens eram inteiramente impulsionados pelo desejo de melhorar sua condição e o aumento de seus bens (ganho material) era o meio pelo qual a maioria deles conseguia essa condição melhor (Smith [1776], livro III, capítulo 4). Smith

elimina a competição entre os diversos desejos ou aspirações da existência humana, que existiam na economia política anterior, reduzindo todas as outras causas ao fator econômico. Como sugere Hirschman, Smith faz isso mostrando que, como as necessidades físicas do homem são limitadas, o principal objetivo econômico é buscar a fama, o governo dos concidadãos, etc. O motivo para a vantagem econômica é "não mais tornar-se independente, mas tornar-se um simples instrumento do desejo de consideração". (Hirschman, 1977, 109)

Qual é a finalidade da avareza e da ambição, da busca de riqueza, do poder e da perseverança? ... De onde surge a competição que impregna todos os diferentes tipos de homens e quais são as vantagens com que contamos frente ao importante objetivo da vida humana que chamamos de melhoria de nossa condição? Ser percebido, ser objeto de atenção, ser observado com simpatia, complacência e estima, são todas as vantagens que podemos considerar a partir daí. E o diferente, não a facilidade ou o prazer, o que nos interessa (Smith, in Hirschman, 1977, 108).

Em segundo lugar, Smith não afirmou apenas que os vários motivos dos homens são traduzidos em um único desejo de ganho econômico. Ele acrescentou a isso o axioma fundamental de que cada indivíduo agindo em seu próprio interesse (econômico), quando colocado junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. Isso permanece sendo o modelo de Locke, entretanto Smith coloca toda ênfase e responsabilidade acima de tudo no funcionamento livre e ilimitado do mercado para atingir-se o bem-estar social. São o comércio e as manufaturas que introduzem a ordem e o bom governo (Smith, 1937, 385); além disso, o mercado livre é força tão poderosa para melhorar a condição humana que ele pode até mesmo sobrepor-se a leis pobres e a um governo "intervencionista".

O esforço natural de cada indivíduo para melhorar sua própria condição, quando se permite exercê-la com liberdade e segurança, é, a princípio, tão poderoso que ele, sozinho, e sem nenhum auxílio, não somente é capaz de

conduzir a sociedade à riqueza e à prosperidade, mas de superar uma centena de obstáculos inoportunos, colocados muito freqüentemente pela loucura das leis humanas para dificultar suas ações; embora a consequência desses obstáculos seja sempre mais ou menos a usurpação de sua liberdade ou a diminuição de sua segurança. (Smith, 1937,508)

(...)

Se a atividade econômica do livre mercado produz a melhor de todas as sociedades possíveis, e se Smith viu como o maior perigo a maximização do bem-estar a corrupção dos governos oficiais ou a limitação ao comércio que eles pudessem impor em favor dos interesses particulares, por que ele não argumenta a favor da inexistência do Estado? ³

Subjacente a todos os escritos de Smith está a tensão entre a coesão social, originada da própria sociedade civil (a mão invisível e os sentimentos morais individuais), e a existência de um Estado com poder jurídico e educativo. De fato, para Smith, as normas gerais de moralidade oscilam entre ser uma parte inerente do comportamento humano ou ser um objeto de promulgação e disseminação por algum corpo deliberativo que faz essa moralidade. O quanto é invisível a mão invisível? O quanto é moral a maioria dos homens? Parece que Smith nunca é capaz de solucionar esses problemas, embora sua tendência seja, como mostramos, apoiar sua hipótese na moralidade inerente e não intencional dos homens que se empenham na busca da riqueza. Contudo, ele nunca está completa mente seguro. Quando argumenta que "o grande segredo da educação é direcionar a futilidade para os fins convenientes" (Smith, in Samuels, 1966, 67), ele está, com efeito, recorrendo à existência de um poder acima dos indivíduos para desenvolver sua moralidade de uma maneira específica. .

(...)

A importância dos escritos de Smith para o atual pensamento norte-americano (e, no que diz respeito ao nosso tempo, para o debate sobre o papel do Estado em todos os países capitalistas avançados) não pode ser minimizada.⁴ Em muitos aspectos, é ele que define o modo norte-americano de considerar a relação entre estrutura e superestrutura – isto é, a relação entre produção (a mão invisível) e as forças de coesão que unem a sociedade. O conceito de que cada indivíduo (homem ou mulher) buscando seus próprios interesses econômicos fornece, inintencionalmente, a melhor fórmula possível para o bem coletivo

ainda conserva uma influência muito grande. A própria suposição de que os indivíduos são a fonte do poder, tanto na sua busca pela riqueza como no seu controle sobre suas paixões, e de que corrupção social, se ela de fato existe, muito mais provavelmente se manifestará no setor público do que no setor privado, está subjacente à atual filosofia política norte-americana. Todavia deve ficar claro, a partir de nossa discussão, que Smith nunca respondeu satisfatoriamente nem às colocações de Rousseau nem às de Mandeville sobre as relações entre os objetivos econômicos dos indivíduos e o bem público. Além disso, Smith abandonou sutilmente as considerações de Locke e Rousseau sobre a sociedade sem classes como fundamento para a teoria política. Os escritores anteriores levavam em conta a existência dessa desestratificação – uma economia, baseada em pequenos proprietários, nenhum rico o bastante para obter suficiente poder para "escravizar" a outrem (o trabalho assalariado sendo incluído na noção de escravidão) – a fim de assegurar a coesão na sociedade burguesa. Smith rejeitou a necessidade dessa concepção:

a coesão decorria do fato de se proporcionar o máximo de benefício à humanidade, e isso somente poderia ocorrer enquanto os homens, como indivíduos, buscavam seus interesses econômicos, irrefreavelmente, contidos apenas pelos sentimentos morais que os mantinham juntos em primeiro lugar. Desse modo, para ele não há-contradição entre a acumulação ilimitada, de riqueza e a coesão social. Para cada geração existiu uma sociedade de classes, porém, não houve nenhum conflito entre a existência de tal sociedade e a realização do maior bem para o maior número de pessoas. Ao mesmo tempo, Smith evitou completamente o problema da perpetuação de classes de geração a geração e suas implicações para o bem-estar público, particularmente a consequência que isso poderia ter quanto à definição de moralidade, ao controle e ao uso do aparato legal do Estado e quanto ao próprio desenvolvimento das virtudes que ele considerava tão importantes para as funções sociais do homem.⁵

(...)

Seja como for, argumenta Macpherson, Locke e Rousseau clamaram por um novo tipo de homem, enquanto Bentham e James Mill tomaram "o homem como ele era, o homem como ele tinha sido moldado pela sociedade de mercado, e presumiram que ele era inalterável... tal modelo se ajustou extraordinariamente bem à sociedade capitalista, concorrencial e aos indivíduos que tinham sido moldados por ela... eles não questionaram que o seu modelo de

sociedade – a sociedade de mercado concorrencial de difícil direção, com todas as suas divisões de classe – era justificado pelo seu elevado índice de produtividade material e que a desigualdade era inevitável"(Macpherson, 1977, 43-44).

(...)

Portanto, a visão liberal do Estado burguês era uma democracia representativa, com o poder residindo em um pequeno grupo de cidadãos, devido, em grande parte, a uma distribuição pré-capitalista anterior da propriedade. O Estado ideal era aquele no qual o poder político era estendido a um grupo amplo, deixando que o mercado livre cuidasse da distribuição da riqueza e da renda. A desigualdade de propriedade era crescentemente aceitável para os teóricos burgueses como o preço necessário a pagar pelo aumento da produção, com a "igualdade" expressa cada vez mais em termos políticos. Com Bentham e James Mill houve a primeira separação formal entre a organização do Estado, como democracia política, e a organização da economia, como produção capitalista desigual e baseada nas classes sociais. O problema foi deslocado do papel do Estado como fiador da igualdade na produção (a fim de preservar o Estado democrático) para a questão do sufrágio numa sociedade de classe – isto é, a quem deveria ser permitido, entre as diferentes classes de produtores e não-produtores, participar da eleição (e, por esse meio, do controle) de um governo que proveria um número limitado de serviços e o cumprimento das leis. O sistema econômico, livre, era "perfeito" no modelo liberal; era a necessidade de um governo que poderia criar problemas. A democracia não era mais o instrumento de controle dos excessos econômicos visualizados por Rousseau; ao contrário, para Bentham e James Mill, a democracia era necessária somente para limitar os excessos inatos dos funcionários governamentais, dando aos cidadãos o poder para mudar tais funcionários através da vontade geral.

MARX, ENGELS, LENIN E O ESTADO

(...)

Uma vez que Marx não desenvolveu uma única e coerente teoria da política e ou do Estado, as concepções marxistas do Estado devem ser deduzidas das críticas de Marx a Hegel, do desenvolvimento da teoria de Marx sobre a sociedade (incluindo sua teoria da economia

política) e de suas análises de conjunturas históricas específicas, tais como: a revolução de 1848, na França, e a ditadura de Luís Napoleão, ou a Comuna de Paris de 1871.

Além disso, temos a obra mais recente de Engels ([1884] 1968) e *O Estado e a Revolução*, de Lenin ([1917] 1965). A variedade de interpretações possíveis, baseada nessas fontes diferentes, levou a um debate considerável, indo de uma posição que defende a visão leninista àquelas que vêem uma teoria do Estado claramente refletida na análise política e econômica de Marx, ou tomam o Estado autônomo do Dezoito Brumário (de Luís Napoleão) como a base para a análise da situação atual. Apesar dessas diferenças, porém, todos os teóricos marxistas, de um modo ou de outro, baseiam suas "teorias" do Estado em alguns dos "fundamentos" marxistas e são esses fundamentos analíticos que formam o quadro do debate. Quais são eles e por que estão sujeitos a tantas interpretações diferentes?

Marx considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana. A forma do Estado, portanto, emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas.

Na concepção de Marx, é impossível separar a interação humana em uma parte da sociedade da interação em outra: a consciência humana que guia e até mesmo determina essas relações individuais é o produto das condições materiais - o modo pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas.

As relações jurídicas assim como as formas do Estado não podem ser tomadas por si mesmas nem do chamado desenvolvimento geral da mente humana, mas têm suas raízes nas condições materiais de vida, em sua totalidade.

Na produção social de sua vida, os homens entram em relações determinadas, necessárias, e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais.

A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona, de forma geral, o processo de vida social, político e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina sua forma de ser mas, ao contrário, é sua forma de ser social que determina sua consciência. (Prefácio à Crítica da economia política, Marx-Engels, Atica, 1983, 232-233)

Assim, o Estado capitalista é uma resposta à necessidade de mediar o conflito de classes e manter a “ordem”, uma ordem que reproduz o domínio econômico da burguesia.

Marx colocou o Estado em seu contexto histórico e o submeteu a uma concepção materialista da história.

Para ele, não é o Estado que molda a sociedade mas a sociedade que molda o Estado.

A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo.

Em segundo lugar, Marx (defendia que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem-comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção.

Hegel, Hobbes, Locke, Rousseau e Smith) tinha uma visão do Estado como responsável pela representação da "coletividade social", acima dos interesses particulares e das classes, assegurando que a competição entre os indivíduos e os grupos permanecessem em ordem, enquanto os interesses coletivos do "todo" social seriam preservados nas ações do próprio Estado.

Marx veio a rejeitar essa visão do Estado como o curador da sociedade como um todo.

Uma vez que ele chegou a sua formulação da sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia, seguiu-se necessariamente a sua visão de que o Estado é a expressão política dessa dominação.

O pesquisador inglês Ralph Miliband diz o seguinte:

Pode haver ocasiões e assuntos onde os interesses de todas as classes possam coincidir. Mas na maior parte das vezes e em essência, esses interesses estão fundamental e irrevogavelmente em divergência, de modo que o Estado não pode ser seu curador comum; a idéia de que tal possa acontecer faz parte do véu ideológico que uma classe dominante lança sobre a realidade da dominação de classe, a fim de legitimar essa dominação aos próprios olhos e também perante as classes subordinadas. (Miliband, 1977, 66)

O terceiro ponto fundamental na teoria do Estado de Marx é que, na sociedade burguesa, o Estado representa o braço repressivo da burguesia. A ascensão do Estado como força repressiva para manter sob controle os antagonismos de classe não apenas descreve à

natureza de classe do Estado, mas também sua função repressiva, a qual, no capitalismo, serve à classe dominante, à burguesia.

A maioria dos analistas do Estado, incluindo os teóricos do "bem-comum" que já discutimos, aceitam esse conceito. É a noção do Estado como o aparelho repressivo da burguesia que é a característica tipicamente marxista do Estado.

(...)

Mais tarde, na Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado ([1884], 1968), Engels desenvolveu o conceito fundamental (seu e de Marx) da relação entre as condições materiais da sociedade, sua estrutura social e o Estado. Aí, ele defendeu que o Estado tem suas origens na necessidade de controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos e que esse controle é realizado pela classe economicamente mais poderosa na sociedade. O Estado capitalista é uma resposta à necessidade de mediar o conflito de classes e manter a “ordem”, uma ordem que reproduz o domínio econômico da burguesia.

O Estado não é, pois, de forma alguma, um poder imposto à sociedade de fora para dentro; tampouco é a realização da idéia moral" ou a imagem e realidade da razão", como afirma Hegel. E antes, um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar. No entanto, a fim de que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder, aparentemente acima da sociedade, tem-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Este poder, surgido da sociedade, mas colocado acima dela e cada vez mais se alienando dela, é o Estado...Na medida em que o Estado surgiu da necessidade de conter os antagonismos de classe, mas também apareceu no interior dos conflitos entre elas, torna-se geralmente um Estado em que predomina a classe mais poderosa, a classe econômica dominante, a classe que, por seu intermédio, também se converte na classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe

oprimida. O Estado antigo era acima de tudo, o Estado dos proprietários de escravos para manter subjugados a estes, como o Estado feudal era o órgão da nobreza para dominar os camponeses e os servos, e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado. (Engels, 1981, 195-96)

Assim, a repressão é parte do Estado - por definição histórica, a separação do poder em relação à comunidade possibilita a um grupo na sociedade usar o poder do Estado contra outros grupos; Se isso não fosse verdade, por que é necessário separar a execução da própria comunidade?

LENIN E O ESTADO

As perspectivas de Lenin sobre o Estado, em 1917, foram desenvolvidas no contexto específico da Revolução Russa, para apoiar uma estratégia particular de ação política naquele momento da revolução (agosto de 1917). Grande parte de *O Estado e a Revolução* foi também uma resposta ao que Lenin considerava a traição dos social-democratas alemães (liderados por Karl Kautsky), ao dar apoio à entrada da Alemanha na Primeira Guerra Mundial, votando a favor dos créditos de guerra. A estratégia de Lenin fundava-se na derrubada do aparelho existente do Estado pelos bolcheviques, com a tomada material do Estado e seu desmantelamento. Nesse ponto, ele não estava somente em conflito com outros membros dos soviets, mas com figuras de seu próprio partido (Chamberlin 1965, 291-295).

O fundamental para Lenin era que o Estado é um órgão de dominação de classe e que, embora o Estado tente conciliar o conflito das classes (nas palavras de Engels [1968, 155], "um poder aparentemente colocado acima da sociedade tornou-se necessário para o objetivo de moderar o conflito"), esse conflito é irreconciliável. Embora a democracia burguesa pareça permitir a participação e, até mesmo, o controle das instituições políticas (e econômicas) pela classe trabalhadora (se ela opta por exercer esse poder político) e, portanto, pareça produzir um aparelho de Estado com o resultado da reconciliação de classes, Lenin defende que "de acordo com Marx, o Estado não poderia nem surgir nem manter-se, se fosse possível reconciliar as classes... Segundo Marx, o Estado é um órgão de

dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra; é a criação da 'ordem' que legaliza e perpetua essa opressão, ao moderar o conflito entre as classes". (Lenin, 1965, 8) Na interpretação leninista de Marx, a necessidade de um Estado, uma vez que ele é o aparelho repressivo de uma classe dominante, só existe porque está presente um conflito de classes. Sem esse conflito, não há necessidade de Estado. O reverso dessa interpretação parece óbvio: "Se o Estado é o produto da irreconciliabilidade dos antagonismos de classe, se ele é um poder colocado acima da sociedade e cada vez mais alienado desta logo... a liberação da classe dominada não é possível, a não ser com o recurso a uma revolução violenta, e também com a destruição do aparelho de poder do Estado, que foi criado pela classe dominante e que é a corporificação dessa alienação". (Lenin 1965, 9)

(...)

Assim, a destruição do Estado burguês é essencial para qualquer transformação revolucionária e essa destruição deve acontecer através do confronto armado, já que o Estado é a força armada da burguesia. A idéia aqui é que todo Estado, apesar de todas as suas instituições "democráticas", é, nas sociedades capitalistas, controlado diretamente pela classe burguesa, e que sua função principal é dirigir a coerção. Por meio do enfrentamento frontal dessa força coercitiva e de sua derrota com uma força superior, o Estado burguês será destruído, o instrumento de opressão será eliminado e o proletariado tomará o poder, utilizando a força das suas próprias armas para proteger esse poder.

GRAMSCI E O ESTADO

Comentário – Antonio Gramsci (1891-1937) é um dos mais importantes intelectuais marxistas do século XX. Suas contribuições abrangem várias áreas do conhecimento. Os comentários abaixo são de Martin Carnoy

Marx não desenvolveu uma teoria compreensível de política abrangente comparável à sua análise da economia política, principalmente porque ele acreditava que a economia política era fundamental para a compreensão da sociedade civil e que o Estado tinha suas raízes nas condições materiais de vida.

A maior contribuição de Antonio Gramsci ao marxismo é que ele sistematizou, a partir do que está implícito em Marx, uma ciência marxista da ação política.

O pensamento de Gramsci estava, obviamente, enraizado em Marx.

Ele assumiu todos os pressupostos marxistas a respeito das origens materiais de classe e do papel da luta e da consciência de classe na transformação social.

Marx e Engels escreveram que as idéias da classe dominante, em todo período histórico, são as idéias dominantes e que a classe que é a força material dominante na sociedade é, ao mesmo tempo, sua força intelectual dominante.

A classe que tem os meios da produção material a seu dispor, tem o controle simultâneo sobre os meios de produção mental, de tal modo que, por isso, genericamente falando, as idéias daqueles a quem faltam os meios de produção mental estão sujeitos a ela".

O que Gramsci acrescentou a essa idéia – ao mesmo tempo transformando-a – foi o conceito de hegemonia. Para ele nem a força nem a lógica da produção capitalista podia explicar o consentimento de que goza essa produção entre as classes subordinadas. Ao contrário, a explicação para esse consentimento reside no poder da consciência e da ideologia.

O conceito gramsciano de hegemonia tem dois significados principais: o primeiro é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante.

Gramsci não parece ter estabelecido uma única e absolutamente satisfatória teoria do Estado, porém ele claramente o viu de maneira diferente de Marx ou Lenin. Para Gramsci o Estado, como superestrutura, torna-se uma variável essencial, em vez de secundária, na compreensão da sociedade capitalista. Ele incorporou também o aparelho de hegemonia no Estado, bem como a sociedade civil, e, por essa razão, ampliando-o além do conceito marxista-leninista do Estado como um instrumento coercitivo da burguesia. Portanto, o Estado é, simultaneamente, um instrumento essencial para a expansão do poder da classe dominante e uma força repressiva (sociedade política) que mantém os grupos subordinados fracos e desorganizados.

O Estado, para Gramsci, deve ser concebido como um "educador", no sentido de que ele tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização.

O Estado nesse campo é também um instrumento de "racionalização" dos conflitos e tensões sociais.

(...)

A hegemonia toma-se um conceito de tal forma crucial no sistema de Gramsci. Mas sua importância também provém da situação histórica da Itália na década de 20. Apesar do significativo estágio de consciência da classe trabalhadora e da atividade revolucionária em Turim (onde Gramsci estudava e escrevia), o movimento de Turim de 1919-1920, tinha apoio relativamente restrito no restante da Itália. Na verdade, a reação burguesa, sob a forma do movimento fascista de Mussolini, originou-se em grande parte no movimento camponês e trabalhador. Sob as condições de relativa liberdade política após a Primeira Guerra Mundial, os partidos das classes trabalhadoras comprometidos explicitamente com a defesa e liberação das classes subalternas saíram-se de maneira geral, muito pior do que os seus rivais conservadores, cuja proposta era preservar e promover os avanços do capitalismo. Foi através do conceito de hegemonia que Gramsci tentou explicar porque tal ocorria: como discutimos acima, a hegemonia significa o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subalterna na sociedade civil.

A originalidade de Gramsci, como marxista, fundamenta-se em parte no seu conceito da natureza do domínio burguês (e, de fato, de qualquer ordem estabelecida anterior); em seu argumento de que a força verdadeira do sistema não reside na violência da classe dominante ou no poder coercitivo do seu aparelho de Estado, mas na aceitação por parte dos dominados de uma concepção de mundo que pertence aos seus dominadores. A filosofia da classe dominante atravessa todo um tecido de vulgarizações complexas para aparecer como 'senso comum'; isto é, a filosofia das massas, que aceitam a moral, os costumes e o comportamento institucionalizado da sociedade em que vivem. Portanto, o problema para Gramsci é compreender como a classe dominante procurou conquistar o consentimento das classes subalternas desse modo; e assim entender como as últimas procederam para derrubar a ordem antiga e produzir uma nova ordem de liberdade universal. (Fiori, 1970, 238)

(...)

A ênfase na influência da superestrutura - nas influências intelectuais e culturais, mais do que as econômicas - habilitou Gramsci a explicar como ,o capitalismo, nas sociedades industriais mais avançadas do Ocidente, era capaz, a despeito da atividade de movimentos revolucionários, de reter seu controle e aceitação junto a uma parcela tão significativa da classe trabalhadora. Em uma doutrina da "hegemonia", Gramsci viu que a classe dominante não necessitava depender apenas do poder coercitivo do Estado ou mesmo de seu poder econômico direto para exercer o seu domínio, mas sim, através de sua hegemonia, expressa na sociedade civil e no Estado, os dominados podiam ser persuadidos a aceitar o sistema de crenças da classe dominante e compartilhar os seus valores sociais, culturais e morais.

Mas Gramsci fez mais do que introduzir um conceito – hegemonia – que explicaria a ausência de uma revolução bem sucedida no Ocidente, no período posterior à Primeira Guerra Mundial ou à ascensão do fascismo. Este mesmo conceito tornou-se o foco principal das idéias de Gramsci sobre a própria revolução: hegemonia significava contra-hegemonia; domínio da burguesia através da superestrutura significava a necessidade de lutar por transformações estruturais fundamentais através do desenvolvimento de novas instituições superestruturais - e da criação de um novo conceito de sociedade que não fosse burguês, mas proletário. A liderança política passava' por uma guerra de posição - ascendência moral e cultural tanto como predomínio econômico.

O ESTADO EM WEBER

Comentário — Embora Max Weber não tenha um conceito acabado de Estado, suas contribuições para a constituição do poder público liberal são muito significativas. Aqui vão duas delas, o monopólio da violência e a burocracia impessoal

(A política como vocação, palestra proferida na Universidade de Munique, em 1919 – Editora Cultrix, Rio de Janeiro, 1976)

O que é um Estado? Sociologicamente, o Estado não se deixa definir por seus fins. Em verdade, quase que não existe uma tarefa de que um agrupamento político qualquer não se haja ocupado alguma vez; de outro lado, não é possível referir tarefas das quais se possa dizer que tenham sempre sido atribuídas, com exclusividade, aos agrupamentos políticos hoje chamados Estados ou que se constituíram, historicamente, nos precursores do Estado moderno. Sociologicamente, o Estado não se deixa definir a não ser pelo específico meio que lhe é peculiar, tal como é peculiar a todo outro agrupamento político, ou seja, o uso da coação física.

(...)

“Todo Estado se funda na força, disse um dia Trotsky em Brest-Litvosk(90) . E isso é verdade. Se só existissem estruturas sociais de que a violência estivesse ausente, o conceito de Estado teria também desaparecido e apenas subsistiria o que, no sentido próprio da palavra se denomina anarquia. A violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado – não haja a respeito qualquer dúvida – mas é seu instrumento específico. Em nossos dias, a relação entre o Estado e a violência é particularmente íntima. Em todos os tempos, os agrupamentos políticos mais diversos – a começar pela família – recorreram à violência física, tendo-a como instrumento normal do poder. Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física . É com efeito, próprio de nossa época, não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser nos casos em que o Estado tolere: O Estado se transforma, portanto, na única fonte do ‘direito à violência’. (...) Tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob a condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores”.

(...)

Por política entenderemos, conseqüentemente, o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados seja no interior

de um único Estado. O Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento de violência legítima.

O Estado só pode existir, portanto, sob a condição de que os homens dominados se submetem à autoridade continuamente reivindicada pelos seus dominadores. A seguir descriminaremos as três razões internas que justificam a dominação:

- 1) **O poder tradicional**, no qual o patriarca ou senhor de terras, outrora exercia.
- 2) **O poder carismático**: onde o carisma -que se funda em dons pessoais extraordinários de um indivíduo, devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo, ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe. Exercido pelo profeta, pelo dirigente guerreiro eleito, pelos soberanos escolhidos através de plebiscito.
- 3) **Poder da legalidade**; fundada na obediência, nas regras racionalmente estabelecidas, que reconhece obrigações conforme o estatuto estabelecido.

A dominação organizada, necessita, por um lado, de um estado-maior administrativo e, por outro lado, necessita dos meios materiais de gestão. Um agrupamento estruturado em Estados, em primeiro lugar o soberano só consegue governar com o auxílio de uma aristocracia independente e, em razão disso, com ela partilhar do poder.

Em segundo lugar, buscar apoio em pessoas dele diretamente dependentes ou em plebeus, isso é, em camadas sociais desprovidas de fortunas e de honra social própria. Há duas maneiras de fazer política: Ou se vive para a política, ou se vive da política. Quem vive para a política, a transforma, no sentido mais profundo do termo, em "fim de sua vida", seja porque o exercício dessa atividade lhe permite achar o equilíbrio interno e exprimir valor pessoal, colocando-se a serviço de uma "causa" que dá significação a sua vida.

O homem político profissional, que vive da política, pode ser um puro beneficiário, ou um funcionário remunerado. Eis o preço que importa pagar pela colocação de verdadeiros chefes à testa de um partido ;só uma escolha cabe :ou uma democracia admite como dirigente um verdadeiro chefe e, por conseqüência, aceita a existência da máquina, ou rega os chefes e cai sob o domínio dos políticos profissionais, sem vocação ,privados das qualidades carismáticas que produzem os chefes. Podemos dizer que existem três qualidades determinantes do homem político: paixão, sentimento de responsabilidade, e

senso de proporção. Paixão no sentido de realizar, isso é uma devoção apaixonada a uma causa, ao deus ou ao demônio que a inspira.

Sentimento de responsabilidade que determine sua atividade. A proporção; quer dizer que, é capaz de permitir que os fatos ajam sobre si no recolhimento e na calma interior do espírito, sabendo, por consequência, manter a distancia dos homens e das coisas. Existe um inimigo vulgar, muito humano, que o homem político deve dominar a cada dia e a cada hora: a muito comum vaidade. Ela é inimiga mortal de qualquer devoção a uma causa, inimiga do recolhimento e, no caso, do afastamento de si mesmo. Sabe o político que só a elaboração metódica dos fatos, procedida imparcialmente, poderá produzir frutos, ao passo que qualquer outro método acarretará, para a nação que o empregue, consequências que, talvez exijam anos para deixarem de manifestar-se. Para dizer a verdade, se existe um problema de que a ética absoluta não se ocupa, esse é o problema das consequências. A política é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira.

Tal esforço exige, há um tempo, paixão e senso de proporções. É perfeitamente exato dizer -e toda a experiência histórica e confirma -que não se teria jamais atingido o possível, se não se houvesse tentado o impossível. Contudo, o homem capaz de semelhante esforço deve ser um chefe e não apenas um chefe, mas um herói, no mais simples sentido da palavra. Aquele que esteja convencido de que não se abaterá nem mesmo que o mundo, julgado de seu ponto de vista, se revele demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para merecer o que ele pretende oferecer-lhe, aquele que permaneça capaz de dizer "a despeito de tudo!"aquele e só aquele tem a "vocação" da política.

A BUROCRACIA DE ESTADO EM MAX WEBER

In WEBER, MAX, Ensaios de sociologia, LTC Editora, Rio de Janeiro, 1982, pags, 229-251

Burocracia

Características da burocracia

.

A burocracia moderna funciona da seguinte forma específica:

I. Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas.

1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais.
2. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades.
3. Tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas. Nos Governos públicos e legais, esses três elementos, constituem a “autoridade burocrática”. No domínio econômico privado, constituem a “administração” burocrática. A burocracia, assim compreendida, se desenvolve plenamente em comunidades políticas e eclesiásticas apenas no Estado moderno, e na economia privada, apenas nas mais avançadas instituições do capitalismo. A autoridade permanente e pública, com jurisdição fixa, não constitui a norma histórica, mas a exceção. Isso acontece até mesmo nas grandes estruturas políticas, como as do Oriente antigo, os impérios de conquista alemães e mongólicos, ou das muitas estruturas feudais do Estado. Em todos esses casos, o governante executa as medidas mais importantes através de pessoas de sua confiança pessoal, comensais, servos-cortesãos. Seus encargos e sua autoridade não são delimitados com precisão, e têm uma natureza temporária, sendo criadas para cada caso específico.

II. Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Esse sistema oferece aos governados a possibilidade de recorrer de uma decisão de uma autoridade inferior para a sua autoridade superior, de uma forma regulada com precisão. Com o pleno desenvolvimento do tipo burocrático, a hierarquia dos cargos é organizada monocraticamente.

O princípio da autoridade hierárquica de cargo encontra-se em todas as organizações burocráticas: no Estado e nas organizações eclesiásticas, bem como nas grandes

organizações partidárias e empresas privadas. Não importa, para o caráter da burocracia, que sua autoridade seja chamada “privada” ou “pública”. Quando o princípio de “competência” jurisdicional é realizado plenamente através da subordinação hierárquica — pelo menos no cargo público — não significa que a autoridade “superior” esteja simplesmente autorizada a se ocupar dos assuntos da autoridade “inferior”. Na verdade, ocorre o inverso. Uma vez criado e tendo realizado sua tarefa, o cargo tende a continuar existindo e a ser ocupado por outra pessoa.

III. A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”), preservados em sua forma original ou em esboço. Há, porém, um quadro de funcionários e escreventes subalternos de todos os tipos.

O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo “público”, juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma “repartição”. Na empresa privada, a “repartição” é freqüentemente chamada de “escritório”. Em princípio, a organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário e, em geral, a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada. Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade. Essa condição é, em toda parte, produto de um longo desenvolvimento. Hoje em dia, é observada tanto no setor público como na iniciativa privada; nesta última, o princípio se estende até mesmo ao empresário. Em princípio, o escritório executivo está separado da residência, a correspondência comercial é separada da pessoal, e os bens da empresa são distintos das fortunas privadas. A coerência da moderna administração de empresas tem sido proporcional a essa separação. O início do processo já pode ser observado na Idade Média. É peculiar ao empresário moderno comportar-se como o “primeiro funcionário” de sua empresa, da mesma forma pela qual um governante de um Estado moderno, especificamente burocrático, considera-se como o “primeiro servidor” do Estado.

1 A idéia de que as atividades das repartições estatais são intrinsecamente diferentes, em caráter, da administração dos escritórios das empresas privadas é uma noção da Europa continental, totalmente estranha ao pensamento americano.

IV. A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada — que é caracteristicamente moderna — pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo. Isso ocorre cada vez mais com o diretor moderno e o empregado das empresas privadas, e também com o funcionário do Estado.

V. Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido. Normalmente, isso é apenas o produto de uma longa evolução, tanto nos cargos públicos como privados. Antigamente, em todos os casos, a situação normal era inversa: os negócios oficiais eram considerados como um a atividade secundária.

VI. O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários. Envolve jurisprudência, ou administração pública ou privada. A redução do cargo moderno a regras está profundamente arraigada à sua própria natureza. A teoria da moderna administração pública, por exemplo, sustenta que a autoridade para ordenar certos assuntos através de decretos — legalmente atribuída às autoridades públicas — não dá à repartição o direito de regular o assunto através de normas expelidas em cada caso, mas tão-somente para regulamentar a matéria abstratamente.

Isso contrasta de forma extrema com a regulamentação de todas as relações através dos privilégios individuais e concessão de favores, que domina de forma absoluta no patrimonialismo, pelo menos na medida em que essas relações não são fixadas pela tradição sagrada.

2. A posição do funcionário

Tudo isso resulta, para a posição interna e externa do funcionário, no seguinte:

I. **A ocupação de um cargo é uma “profissão”.** Isso se evidencia, primeiro, na exigência de um treinamento rígido, que demanda toda a capacidade de trabalho durante um longo período de tempo e nos exames especiais que, em geral, são pré-requisitos para o emprego. Além disso, a posição do funcionário tem a natureza de um dever. Isso determina a estrutura interna de suas relações, da forma seguinte: jurídica e praticamente, a ocupação de um cargo não é considerada como uma fonte de rendas ou emolumentos a ser explorada, como ocorria normalmente durante a Idade Média e freqüentemente até recentemente. Nem é a ocupação do cargo considerada como uma troca habitual de serviços por equivalentes, como é o caso dos contratos livres de trabalho. O ingresso num cargo, inclusive na economia privada, é considerado como a aceitação de uma obrigação específica de administração fiel, em troca de uma existência segura. É decisivo para a natureza específica da fidelidade moderna ao cargo que, no tipo puro, ele não estabeleça uma relação pessoal, como era o caso da fé que tinha o senhor ou patriarca nas relações feudais ou patrimoniais. A lealdade moderna é dedicada a finalidades impessoais e funcionais. Atrás das segundas, estão habitualmente, é claro, “idéias de valores culturais”. São o ersatz do senhor sobrenatural ou terreno, mas pessoal: idéias como “Estado”, “igreja”, “comunidades”, “partido” ou “empresa” são consideradas como peculiares à comunidade: proporcionam uma áurea ideológica para o senhor.

O funcionário político — pelo menos, no Estado moderno bem desenvolvido — não é considerado um servo pessoal do governante. Hoje, o bispo, o sacerdote e o pregador já não são, como nos tempos cristãos antigos, detentores de um carisma exclusivamente pessoal.

Os valores supramundanos e sagrados que eles oferecem são proporcionados a todos os que parecem dignos deles e que os solicitam. Antigamente, êsses líderes agiam sob a ordem pessoal de seu senhor; em princípio, só eram responsáveis perante ele. Hoje em dia, apesar da sobrevivência parcial da velha teoria, esses líderes religiosos são funcionários a serviço de um propósito objetivo, que na “igreja” da atualidade se tornou rotineiro e, por sua vez, ideologicamente oco.

II. A posição pessoal do funcionário é determinada da forma seguinte:

1. **Quer ocupe um posto público ou privado**, o funcionário moderno pretende sempre e habitualmente desfrutar uma estima social específica, em comparação com os governados. Sua posição social é assegurada pelas normas que se referem à hierarquia ocupada e, para o funcionário político, pelas definições especiais do código criminal contra “insultos aos funcionários” e “desprezo” às autoridades do Estado e da Igreja. A posição social real do funcionário é, normalmente, mais elevada quando, como ocorre nos velhos países civilizados, predominam as condições seguintes: uma forte procura de administração por especialistas; uma diferenciação social forte e estável, vindo o funcionário, predominantemente, das camadas social e economicamente privilegiadas devido à distribuição social do poder; ou quando o custo do treinamento necessário e das convenções estamentais lhe impõe obrigações. **A posse de diplomas educacionais**, que discutiremos em outro contexto — está habitualmente ligada à qualificação para o cargo. Naturalmente, essas certidões ou diplomas fortalecem o “elemento estamental” na posição social do funcionário. Quanto ao resto, esse fator estamental nos casos individuais é reconhecido explícita e impassivelmente; por exemplo, na prescrição de que a aceitação ou rejeição de um aspirante a uma carreira oficial depende do consentimento (“eleição”) dos membros do órgão oficial. É o que ocorre no exército alemão com o corpo de oficiais. Fenômenos semelhantes, que dão ao funcionalismo esse caráter fechado de corporação, encontram-se tipicamente nos funcionalismos patrimoniais e, particularmente, nas prebendas. O desejo de fazer ressurgir tais fenômenos, em novas formas, não é, de modo algum, infrequente entre os burocratas modernos. Por exemplo, eles desempenharam um papel inclusive entre as exigências dos funcionários fortemente proletarizados e os peritos (o elemento *trityj*) durante a revolução russa. Habitualmente, a estima social dos funcionários, como tal, é especialmente baixa onde a exigência de uma administração especializada e o domínio das convenções estamentais são fracos. Isso ocorre especialmente nos Estados Unidos, com frequência nos povoados novos, em virtude de seus amplos campos de lucro e a grande instabilidade das camadas sociais.
2. **O tipo puro de funcionário burocrático** é nomeado por uma autoridade superior. Uma autoridade eleita pelos governados não é uma figura exclusivamente burocrática. Decerto, a

existência formal de uma eleição não significa, em si, que atrás dela não se esconde uma nomeação — o que ocorre no estado, especialmente, no caso da nomeação indicada pelos chefes partidários. Tal nomeação independe dos estatutos legais, dependendo, sim, da forma pela qual funciona o mecanismo partidário. Uma vez organizados firmemente, os partidos podem transformar uma eleição formalmente livre na simples aclamação de um candidato designado pelo chefe do partido.

Em geral, porém, uma eleição formalmente livre se transforma numa luta, conduzida segundo regras definidas, em busca de votos em favor de um dos dois candidatos designados. Em todas as circunstâncias, a designação de funcionários por meio de uma eleição entre os governados modifica o rigor da subordinação hierárquica. Em princípio, o funcionário eleito dessa forma tem uma posição autônoma, em relação ao funcionário superior.

O funcionário eleito não deve sua posição a uma influência “de cima”, mas “de baixo”, ou pelo menos não a deve a uma autoridade superior da hierarquia oficial, e sim aos poderosos chefes políticos que também determinam o prosseguimento de sua carreira. A carreira do funcionário eleito não depende, ou pelo menos não depende principalmente, de seu chefe na administração. O funcionário que não é eleito, e sim nomeado por um chefe, funciona normalmente de modo mais preciso, do ponto de vista técnico, porque, na igualdade das outras circunstâncias, é mais provável que os aspectos funcionais e as qualidades determinem sua seleção e sua carreira. Como leigos, os governados podem tomar conhecimento da medida em que um candidato se qualifica para o posto apenas em termos de experiência, e, portanto, apenas depois de seu serviço. Além disso, em todo tipo de seleção de funcionários por eleição, os partidos muito naturalmente dão peso decisivo não às considerações de adequação a cargo, mas aos serviços que o candidato presta ao chefe partidário. Isso é válido para todos os tipos de seleção de funcionários por eleições, para a designação de funcionários formalmente livres, eleitos, pelos chefes partidários, quando determinam a escolha dos candidatos, ou para a nomeação livre por um chefe que foi, ele próprio, eleito. O contraste, porém, é relativo: condições substancialmente semelhantes ocorrem quando monarcas legítimos e seus subordinados nomeiam funcionários, exceto pelo fato de que a influência dos cortesãos é, no caso, menos controlável.

Quando a necessidade de administração pelos especialistas é considerável, e os seguidores dos partidos têm de reconhecer uma “opinião pública” intelectualmente desenvolvida, educada e livre, o uso de funcionários sem habilitações prejudicará o partido que ocupe o poder, nas próximas eleições. Naturalmente, isso tem mais probabilidade de ocorrer quando os funcionários são nomeados pelo chefe. A necessidade de uma administração treinada existe hoje nos Estados Unidos, mas nas grandes cidades, onde os votos dos imigrantes são “de cabresto”, é claro que não há opinião pública educada. Portanto, as eleições populares do chefe administrativo e também de seus subordinados habitualmente põem em risco a qualificação do funcionário, bem como o funcionamento preciso do mecanismo burocrático.

Também enfraquecem a dependência em que os funcionários estão da hierarquia. Isso é válido, pelo menos, para os grandes órgãos administrativos, cuja supervisão é difícil. A qualificação superior e a integridade dos juizes federais, nomeados pelo Presidente, em comparação com os juizes eleitos nos Estados Unidos são bem conhecidas, embora ambos os tipos de funcionários sejam escolhidos principalmente à base de considerações partidárias. As grandes mudanças na administração metropolitana americana exigidas pelos reformadores partiram essencialmente dos prefeitos eleitos, que trabalham com um corpo de funcionários por eles nomeados. Essas reformas surgiram, assim, de modo “cesarista”. Vista tecnicamente, como uma forma organizada de autoridade, a eficiência do “cesarismo”, que freqüentemente nasce da democracia, está em geral na posição do “césar” como livre depositário da confiança das massas (ou do exército ou do corpo de cidadãos), não-limitado pela tradição. O “césar” é, assim, senhor irrestrito de um quadro de oficiais militares e funcionários altamente qualificados, aos quais escolhe livre e pessoalmente, sem pensar na tradição ou qualquer outra consideração. Esse “domínio do gênio pessoal”, porém, está em contradição com o princípio formalmente “democrático” de um funcionalismo universalmente eleito.

(...)

Embora o pleno desenvolvimento de uma economia monetária não constitua condição preliminar indispensável à burocratização, a burocracia como estrutura permanente está ligada à pressuposição de uma renda constante para a sua manutenção. Quando tal renda não pode ser baseada nos lucros privados, como ocorre com a organização burocrática das

grandes empresas modernas, ou nas rendas agrárias fixas, como no caso dos arrendamentos, um sistema estável de tributação é a precondição para a existência permanente da administração burocrática. Por motivos bem conhecidos e gerais, somente uma economia monetária plenamente desenvolvida oferece uma base segura para êsse sistema de tributação. O grau de burocratização das comunidades urbanas com economias monetárias plenamente desenvolvidas foi, em geral, relativamente maior que o dos Estados contemporâneos, muito mais extensos. Não obstante, tão logo esses Estados foram capazes de desenvolver sistemas ordenados de tributo, a burocracia desenvolveu-se de forma mais global do que nos Estados-cidades. Sempre que o tamanho destes permaneceu confinado a limites moderados, a tendência de uma administração plutocrática e colegial, pelos notáveis, correspondeu mais adequadamente à sua estrutura.

(...)

6 . Vantagens técnicas da organização burocrática

A razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção. Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal — são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática.

Em comparação com todas as formas colegiadas, honoríficas e avocacionais de administração, a burocracia treinada é superior, em todos esses pontos.

E no que se relaciona com tarefas complicadas, o trabalho burocrático assalariado não só é mais preciso, mas, em última análise, freqüentemente mais barato do que até mesmo o serviço honorífico não-remunerado formalmente. As disposições honoríficas tornam o trabalho administrativo uma ocupação subsidiária e, apenas por essa razão, o serviço honorífico normalmente funciona mais devagar, pois está menos sujeito aos esquemas e é mais informe.

Daí ser menos preciso e menos unificado pelo trabalho burocrático porque depende menos dos superiores e porque a criação e exploração do aparato de funcionários subordinados e

serviços de arquivo são, quase inevitavelmente, menos econômicas. O serviço honorífico é menos contínuo do que o burocrático e freqüentemente bem caro. Isso ocorre em especial se pensarmos não apenas nos custos monetários para o tesouro público — custos que a administração burocrática, em comparação com a administração pelos notáveis, em geral aumenta de forma substancial — mas também nas freqüentes perdas econômicas dos governados, provocadas pelas demoras e falta de exatidão. A possibilidade da administração normal e permanente pelos notáveis só existe quando a direção funcional pode ser realizada, de modo satisfatório, como ocupação subsidiária.

Com o aumento qualitativo das tarefas da administração, o Governo pelos notáveis chega aos seus limites — hoje, até mesmo na Inglaterra.

O trabalho organizado pelos órgãos colegiados provoca atrito e demora e exige compromissos entre interesses e opiniões em conflito. A administração, portanto, se faz menos precisamente e com mais independência em relação aos superiores; daí ser menos unificada e mais lenta. Todo o progresso da organização administrativa prussiana foi, e será no futuro, um progresso no sentido do princípio burocrático e, especialmente, do princípio monocrático.

Hoje, é principalmente a economia mercantil capitalista que exige que os negócios oficiais da administração sejam feitos com precisão, sem ambigüidades, continuamente, e com a maior velocidade possível. Normalmente, as empresas capitalistas modernas, muito grandes, são em si mesmas modelos sem igual da organização burocrática rigorosa.

A administração comercial baseia-se, em toda parte, cada vez mais na precisão, constância, e, acima de tudo, rapidez de operação. Isso, por sua vez, é determinado pela natureza peculiar dos modernos meios de comunicação, inclusive, entre outras coisas, os serviços noticiosos da imprensa. O aumento extraordinário da velocidade pela qual as comunicações públicas, bem como os fatos econômicos e políticos, são transmitidos, exerce uma pressão constante e aguda no sentido de intensificar o ritmo da reação administrativa em relação a várias situações. O ótimo desse tempo de reação só é alcançado normalmente através de uma rigorosa organização burocrática.

A burocratização oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática o princípio de especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas. Tarefas individuais são atribuídas a funcionários que têm

treinamento especializado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais. O cumprimento “objetivo” das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e “sem relação com pessoas”.

NORBERTO BOBBIO

Dicionário de política

(Editora da UnB, 2002)

Estado Contemporâneo.

(Gustavo Gozzi)

I. ESTADO DE DIREITO E ESTADO SOCIAL. — Uma definição de Estado contemporâneo envolve numerosos problemas, derivados principalmente da dificuldade de analisar exaustivamente as múltiplas relações que se criaram entre o Estado e o complexo social e de captar, depois, os seus efeitos sobre a racionalidade interna do sistema político. Uma abordagem que se revela particularmente útil na investigação referente aos problemas subjacentes ao desenvolvimento do Estado contemporâneo é a da análise da difícil coexistência das formas do Estado de direito com os conteúdos do Estado social.

Os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um dique contra a intervenção do Estado. Pelo contrário, os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do Estado oscila, assim, entre a liberdade e a participação (E. Forsthoff, 1973).

Além disso, enquanto os direitos fundamentais representam a garantia do *status quo*, os direitos sociais, pelo contrário, são *a priori* imprevisíveis. mas têm de ser sempre atendidos onde emergem do contexto social. Daí que a integração entre Estado de direito e Estado social não possa dar-se a nível constitucional, mas só a nível legislativo e administrativo. Se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal.

A mudança fundamental consistiu, a partir da segunda metade do século XIX, na gradual integração do Estado político com a sociedade civil, que acabou por alterar a forma jurídica do Estado, os processos de legitimação e a estrutura da administração.

A estrutura do Estado de direito pode ser, assim, sistematizada como:

1)Estrutura formal do sistema jurídico, garantia das liberdades fundamentais com a aplicação da lei geral-abstrata por parte de juizes independentes.

2)Estrutura material do sistema jurídico: liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade.

3)Estrutura social do sistema jurídico: a questão social e as políticas reformistas de integração da classe trabalhadora.

4)Estrutura política do sistema jurídico: separação e distribuição do poder (F. Neumann, 1973).

5) As mudanças ocorridas na estrutura material e na estrutura social do sistema jurídico foram origem das transformações a nível formal e político.

- II. **O CAPITALISMO ORGANIZADO.** — Pelos fins do século XIX e início do século XX, ocorreram transformações profundas na estrutura material do Estado de direito, havendo sido radicalmente alterada a forma da livre concorrência de mercado. *Organisierter Kapitalismus* é o predicado que exprime esta importante mudança. Na Alemanha, por exemplo, este momento de transformação se verificou depois dos anos 1970, sendo favorecido por algumas tendências: a) a introdução de tecnologia avançada; a preferência dada às grandes empresas; a formação planificada de "capital humano"; a afirmação de um nacionalismo econômico como ideologia de desenvolvimento; b) a legislação liberal dos anos 70 — o novo direito industrial, bancário, comercial, acionário e da Bolsa —, que criou para tal desenvolvimento um quadro institucional considerado vantajoso pelos representantes dos bancos e das empresas (H. U. Wehler, 1974). A forma da propriedade também mudou, tornando-se disponível através das ações da Bolsa. Ao mesmo tempo, a anarquia da produção encontrou um primeiro paliativo na forma de planeamento econômico privado. Pôde-se assim assistir à formação de grandes concentrações, que contaram com o apoio dos bancos, mesmo que não se fundissem com eles. A tendência estava já esboçada: as

formas separadas do capital industrial, comercial e bancário se uniram na forma do *capital financeiro*, que foi a realidade histórica em que se revelou o capitalismo organizado.

De um ponto de vista marxista, esta mudança profunda é que levou à formação do capital social conjunto (*.Gesamtkapital*), que consiste na concentração do capital industrial e na subsunção por este do capital comercial, com o fim de reduzir os tempos de circulação em que permanece fixo, improdutivamente, o valor que tem de ser realizado.

A presença de fortes concentrações industriais converteu-se em presença de um grupo de pressão, capaz de influir na política interna, como o demonstrou, por exemplo, na Alemanha, a formação de uma política de proteção aduaneira.

A relação Estado-economia foi, pois, modificada com a constituição do capital financeiro e não pode consistir mais, como ao longo de todo o século XVIII, na estranheza da política ao intercâmbio do mercado. O paradigma mudou: a política econômica do Estado interfere agora diretamente, não só através de medidas protecionistas em relação ao capital monopolístico, mas também das manobras monetárias do Banco Central e, pouco a pouco, mediante a criação de condições infra-estruturais favoráveis à valorização do capital industrial. De um ponto de vista teórico, isto implica a passagem da economia política à análise e crítica da política econômica do Estado.

A diversa estrutura material altera, pois, a lógica da política estatal, já que, a um Estado que antes contribuiu, durante todo o século XVIII, para a criação da forma-mercado, não só das mercadorias, mas também do trabalho, do dinheiro e da terra (K. Polany), e depois se limitou a garantir formalmente, desde fora, a estrutura da livre-troca, sucede agora um Estado que intervém ativamente dentro do processo de valorização capitalista. Mas a mudança atinge não só a política econômica, como também as funções tradicionais do Estado de direito. Foi F. Neumann quem analisou as transformações da função da lei em face do capitalismo organizado. A lei geral, abstrata, correspondia formalmente a uma situação de mercado onde os sujeitos realizavam a permuta livremente, em condições paritárias. A diversificação do capital em setores monopolísticos e em setores ainda concorrenciais reclama, ao contrário, intervenção legislativa *ad hoc*.

Mas esta possibilidade se revela de pronto irrealizável, já que no Parlamento se acham presentes os partidos da classe trabalhadora que poderiam impor um controle "democrático"

da economia, a que se oporiam os partidos que defendera tradicionalmente os interesses do capital contra o trabalho. Daí se seguiu o esvaziamento da função legislativa e a reorganização do comando político, que começou a desviar-se para outros centros do aparelho estatal. As últimas fases da República de Weimar, por exemplo, já antes do advento do nacional-socialismo, se caracterizaram pelo aumento das intervenções presidenciais, sob forma de decretos, e por um crescente recurso ao poder de revisão judiciária, pelo qual o juiz podia interpretar a lei geral e abstrata, fazendo uso de "princípios gerais" extrajurídicos, particularmente nos dissídios trabalhistas e na regulamentação da concorrência de mercado. Isto representava um retorno ao jusnaturalismo, não de feição progressista como o havia sido para a burguesia em ascensão nos séculos XVII e XVIII, mas de feição conservadora. Para além de qualquer confronto histórico, pode-se, contudo, afirmar que a tendência evidenciada por Neumann representa um caminho irreversível do Estado contemporâneo, um caminho que o levou a esvaziar progressivamente o poder legislativo em prol de uma organização corporativa do poder, baseada na crescente funcionalização das *agencies* da administração, tendo em vista os diversos setores do capital (J. Hirsch, J. O'Connor).

II. O PODER LEGAL-RACIONAL. — A uma sociedade estruturada com base nos automatismos do mercado corresponde um certo tipo de poder, que Weber define como legal-racional, e um certo modo de transmissão dos comandos concretos. Poder é a possibilidade de contar com a obediência a ordens específicas por parte de um determinado grupo *de* pessoas. Todo poder carece do aparelho administrativo para a execução das suas determinações. O que legitima o poder não é tanto, ou não é só, uma motivação afetiva ou racional relativa ao valor: a esta se junta a crença na sua legitimidade. O poder do Estado de direito é *racional* quando, escreve Weber, "se apóia na crença da legalidade dos ordenamentos estatuídos e do direito daqueles que foram chamados a exercer o poder". Assim, a fé na legitimidade se resolve em fé na legalidade, e a legitimação da administração que transmite o comando político é uma legitimação legal. A lógica desta racionalidade administrativa é própria do Estado de direito; como execução da lei geral, ela se desenvolve segundo um esquema do tipo "se. . . então". N. Luhmann leva até às últimas consequências as premissas weberianas e, dentro de um esquema sistemático, apresenta a

hipótese de um tipo de legitimação que se operaria através do processo eleitoral, legislativo, judiciário e administrativo (*Legitimation durch Verfahren*). Este tipo de lógica de tipo hipotético-dedutivo, que remete o caso particular à lei geral, será profundamente alterado pelas modificações ocorridas no seio da sociedade civil.

Weber distingue algumas das características principais do poder legal-racional: caráter impessoal, hierarquia dos cargos e, finalmente, competência, ou seja, posse por parte dos funcionários de um *saber especializado*. Parece assim evidente que a crença na legitimidade, que se resolvera em crença na legalidade, revela-se, em última instância, como fé no saber especializado do aparelho administrativo. Mas tratava-se ainda da estrutura formal, correspondente a uma economia de mercado concorrencial. Weber não podia prever as transformações do aparelho administrativo nem a nova racionalidade, não mais de tipo legal-racional, que uma sociedade civil tornada mais complexa havia de impor.

IV. O PROBLEMA SOCIAL DO ESTADO CONTEMPORÂNEO. — A "questão social" que eclodiu na segunda metade do século XIX colheu de surpresa a burguesia, impondo-se-lhe como o problema principal a que ela devia fazer frente e que ainda continua sendo o problema sem solução do Estado moderno.

Em 1601, na Inglaterra, foi promulgada a *Poor Law*; mas esta lei, que instituía uma taxa para os pobres e um sistema de subsídios em dinheiro, constituiu mais uma tentativa de eliminação dos pobres do que de eliminação da pobreza. Toda comunidade que tinha de prover ao sustento dos seus pobres procurou, na realidade, expulsá-los e deixar entrar o menor número possível. Até o início do século XIX, a tarefa assistencial era confiada às corporações de artes e ofícios. O fim das corporações foi levada avante pelas sociedades de socorro mútuo, às quais cabiam também atribuições previdenciárias. Ao fim, a previdência social se impôs como uma necessidade em face dos riscos acarreados pela Revolução Industrial, que trouxe aos trabalhadores condições de maior pobreza e os relegou em vastos aglomerados urbanos, privados dos laços de solidariedade que encontravam na comunidade rural.

A "questão social", surgida como efeito da Revolução Industrial, representou o fim de uma concepção orgânica da sociedade e do Estado, típica da filosofia hegeliana, e não permitiu

que a unidade da formação econômico-política pudesse ser assegurada pelo desenvolvimento *autônomo* da sociedade, com a simples garantia da intervenção política de "polícia".

Impôs-se, em vez disso, a necessidade de uma tecnologia social que determinasse as causas das divisões sociais e tratasse de lhes remediar, mediante adequadas intervenções de reforma social. Se a Inglaterra, já antes de 1900, tinha posto em prática uma avançada legislação da atividade fabril, a Alemanha de Bismarck, em vez disso, levou a cabo uma articulada série de intervenções, visando pôr em ação um sistema de previdência social que viria a concretizar-se entre 1883 e 1889, com os primeiros programas de seguro obrigatório contra a doença, a velhice e a invalidez. Assim como a legislação da atividade fabril inglesa teve também ampla aplicação no exterior, também o sistema de previdência social alemão encontrou vasta imitação. A Dinamarca aplicou as disposições pensionistas entre 1891 e 1898; a Bélgica, entre 1894 e 1903. A Suíça, com uma Emenda constitucional, permitiu, em 1890, que o Governo federal organizasse um sistema de seguro nacional.

A obra de Bismarck encontrou firme apoio na Constituição, em 1873, do *Verein für Sozialpolitik*, fundado por G. von Schmoller, que reunia "sob uma mesma bandeira todos aqueles que, concordes sobre a urgência de reformas sociais e prontos a trabalhar por elas, estavam decididos a meter mãos à obra, com plena convicção". O *Verein* estava na origem daquela ideologia conhecida com o nome de *socialismo de cátedra* que, moldada num método histórico de economia, foi o primeiro esforço, mais que o marginalismo, de oposição por parte do Estado legislativo de direito à difusão do marxismo na Europa.

Foi certamente por este caminho que se começou a abrir, dificilmente, uma alternativa ao liberalismo: nasceu, de fato, em fins do século XIX, o Estado interventivo, cada vez mais envolvido no financiamento e administração de programas de seguro social. As primeiras formas de *Welfare* visavam, na realidade, a contrastar o avanço do socialismo, procurando criar a dependência do trabalhador ao Estado, mas, ao mesmo tempo, deram origem a algumas formas de política econômica, destinadas a modificar irreversivelmente a face do Estado contemporâneo. A lei que instituía pensões de invalidez e velhice, aprovada na Alemanha em 1889, permitia uma contribuição de 50 marcos, por conta do Tesouro imperial, para toda pessoa que recebesse uma pensão. Depois, os seguros sociais, que se tornaram também extensivos a outras categorias de trabalhadores, e não só aos operários,

constituíram uma forma de redistribuição da renda entre os núcleos familiares. Mas, para isso, foi-se impondo, de modo progressivo, cada vez mais acentuadamente, a intervenção financeira do Estado.

V. O ESTADO FISCAL. — R. Goldscheid pôs em relevo a tendência histórica a um progressivo empobrecimento do Estado, já que a burguesia conseguiu criar um Estado dependente, no que respeita à disponibilidade financeira, às suas concessões. Se na época do Estado absoluto os que detinham o poder representavam igualmente o Estado, e a riqueza do Estado era a sua riqueza, na época do Governo constitucional, ao contrário, o Estado e a propriedade se separaram. Esta separação originou a dependência — a dependência fiscal — do Estado à sociedade. O problema do Estado parece ser, nesse caso, o da sua "recapitalização", baseada nos impostos fiscais, ou seja, o da acumulação e concentração de capital de propriedades públicas, que permitirá a solução dos mais urgentes problemas sociais. E. Forsthoff vê no Estado fiscal a possibilidade de uma síntese entre Estado de direito e Estado social; fica, de fato, inalterada a estrutura de posse e, ao mesmo tempo, realiza-se uma redistribuição da renda capaz de resolver as múltiplas manifestações das instâncias sociais.

Por este caminho, a ciência das finanças culminará numa teoria da propriedade pública. As finanças públicas começarão assim a adquirir um papel central na análise do Estado, uma vez que nelas se sintetiza a relação do "político" com a sociedade civil ("todo problema social é um problema financeiro", escrevia Goldscheid no início deste século). A *sociologia das finanças* se impõe efetivamente, como a abordagem que pode indagar a dependência do Estado das estruturas sociais.

Aquilo que pode fundamentar o Estado fiscal é a poupança; mas não de ser definidos os limites dentro dos quais se pode desenvolver a arrecadação fiscal do Estado, para não anular o interesse financeiro dos empreendedores no processo produtivo.

O debate sobre o Estado fiscal nos começos deste século reflete as transformações operadas na estrutura material e social do Estado de direito. Reconhece-se assim a necessidade da "recapitalização" do Estado para prover à satisfação das exigências sociais, e se discute a possibilidade da transformação do livre jogo concorrencial das forças do mercado (J. Schumpeter, 1918).

Trata-se, pois, de definir, de um lado, a extensão permitida à imposição direta e de analisar, do outro, as possibilidades concretas de constituição e desenvolvimento de um Estado empresarial, capaz de dirigir empresas públicas: mas isso deixa entrever uma crise na lógica que preside à forma-mercado. O Estado fiscal se encontra perante dois limites: o primeiro representado pela natureza do objeto fiscal (em virtude da qual a imposição direta pode gravar mais a renda e o capital monopólico do que a empresa concorrencial) e pelos vínculos da manutenção de uma economia livre; o segundo constituído pela possibilidade de um incremento incontrolável da *demand*a de despesas públicas, capaz de motivar o colapso do Estado fiscal. Schumpeter identificou, já nos primeiros decênios deste século, a razão principal da crise do Estado contemporâneo, ao escrever: "é o momento da empresa privada. .. e, com a empresa privada, é também b momento do Estado fiscal", mas "a sociedade está crescendo e indo mais além da empresa privada e do Estado fiscal" (Schumpeter, 1918, p. 371).

VI. A TEORIA MARXISTA DO ESTADO. — Na recente teoria marxista, o Estado é concebido como uma dedução (*Ableitung*) da lógica da valorização do capital. O enfoque metodológico geralmente seguido nestes processos dedutivos é "genético" e "funcional": genético, quando se indaga a origem histórica das funções do Estado, que está nos conflitos entre as classes sociais ou na contradição que opõe os diversos setores do capital; funcional, quando se verifica se as tarefas historicamente criadas, a que o Estado deve presidir, resolvem-se ou não numa relação de funcionalidade com os processos de valorização da estrutura capitalista.

É possível distinguir quatro funções fundamentais entre as desempenhadas pelo Estado contemporâneo: a) criação das condições materiais genéricas da produção (infra-estrutura); b) determinação e salvaguarda do sistema geral das leis que compreendem as relações dos sujeitos jurídicos na sociedade capitalista; c) regulamentação dos conflitos entre trabalho assalariado e capital; d) segurança e expansão do capital nacional total no mercado capitalista mundial (E. Altvater, 1979).

Se A. Smith e D. Ricardo limitavam as funções do Estado à manutenção das instituições militares, policiais, educativas e judiciárias, deixando o resto ao "natural" desenrolar da

lógica do mercado, as funções acima delineadas expressam, ao invés, claramente a presença do Estado no processo de acumulação.

Do ponto de vista marxista, este processo se explica pelo progressivo aumento da complexidade do processo de produção: o desenvolvimento capitalista se tornou mais dependente da ciência e da técnica, a divisão do trabalho se acentuou ainda mais e os serviços laborais se tornaram mais especializados. O setor rebocador do desenvolvimento econômico — o do capital monopolístico — exige crescentes investimentos infra-estruturais (*capital social*, segundo O'Connor) no campo da pesquisa e do desenvolvimento, nos transportes e na qualificação da força-trabalho.

A intervenção do Estado adquire assim um sentido preciso, já que tende a socializar, isto é, a impor a toda sociedade civil o peso da valorização exclusiva do setor econômico mais desenvolvido. Por este meio, o Estado fornece uma cota de capital constante, que contribui para frear a queda da taxa média de lucro. Está aqui a origem daquele aumento da despesa pública que já A. Wagner punha em evidência no início do século, ao formular teoricamente a "lei do crescimento da atividade estatal" (*Das Gesetz der zunehmenden Staattätigkeit*, in *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, vol. 7, 1911).

Parece aqui evidente que a política econômica do Estado (composta da política monetária, fiscal e social) subordina-se progressivamente à lógica da valorização de um dos setores do "capital global". É possível distinguir também a constituição de um "complexo político-industrial", formado pela articulação da *autoridade* política com os interesses da valorização do capital. Daí o conseqüente fim da forma-mercado e a criação de um *sistema*, dentro do qual operam, de modo complementar, duas lógicas formalmente diversas: a do capital, de tipo quantitativo, que tenta a criação e a realização do lucro, e a do Estado, de tipo qualitativo, que não produz mercadorias (valores de troca) para o mercado, mas sim valores de uso, que podem compreender contribuições de uso vário, da criação de infra-estruturas à "qualificação" da força-trabalho, e que representam as condições *gerais* da valorização do capital.

Mas a intervenção do Estado, que, historicamente, exerce primeiro a função de mera garantia formal do funcionamento da concorrência mercantil e, depois, a do aprontamento de políticas econômicas claramente orientadas à valorização do capital, apresenta contradições dificilmente superáveis: a orientação pública favorável à *acumulação* põe de

fato o problema da *legitimação* dessa intervenção. O'Connor reconhece assim na acumulação e na legitimação as duas funções a que deve presidir a ação pública. Mas trata-se de uma problemática repetida em outros autores (Habermas, Offe), que dão particular relevo ao modo como a ruptura dos automatismos da permuta e, com ela, também a crise da forma-mercado, como meio da integração ideológica na sociedade liberal como fundamento dos valores de "igualdade" e "liberdade", representam a condição insanável da crise de legitimação do Estado contemporâneo. A legitimação não pode assentar na crença da legalidade, como acontece em Weber; a lei universal e abstrata não pode mais referir-se a um contexto econômico e social profundamente não homogêneo e, por isso, a sua aplicação se realiza através de processos administrativos cada vez mais funcionalmente adaptados a claros interesses, que vão surgindo num aparelho produtivo amplamente diversificado. A legitimação da autoridade política do Estado tem de buscar outro fundamento.

Segundo O'Connor, a crise de legitimação se apresenta como *crise fiscal* do Estado, ou seja, como incapacidade da autoridade política em enfrentar a situação contraditória dos interesses do grande capital e da força-trabalho marginal, existentes dentro do corpo social. As despesas públicas não conseguem prover, devido à diferença crescente entre as saídas necessárias e as entradas insuficientes, à distribuição de recursos que satisfaçam as aspirações de uma área cada vez mais vasta de indivíduos, cuja reprodução social só pode ser esperada da expansão das despesas sociais por parte do Estado. A crise fiscal, junto com a crise da legitimação, se revela, portanto, como uma crise social, como uma crise do Estado de segurança social.

A crescente integração de Estado e sociedade civil — ou seja, a extensão das políticas tendentes a assegurar o equilíbrio dos interesses emergentes — encontra na análise das despesas públicas o instrumento privilegiado da pesquisa, destinada a esclarecer o alcance e resultado da estreita articulação do Estado e da sociedade. Mas a análise da *política* não é ainda a análise do *político*, ou seja, das estruturas institucionais do Estado. Contudo, partindo do fundamento da política, poder-se-ão indagar as transformações históricas do político e seu nível de adequação funcional à nova complexidade da sociedade civil.

VII. A CRISE DA PLANIFICAÇÃO POLÍTICA. — O consolidar-se de uma sociedade complexa altera os princípios fundamentais do Estado de direito. A complexidade

é consequência, por um lado, da diversificação do aparelho produtivo em três setores (monopólio, concorrencial e estatal) e da conseqüente segmentação do mercado de trabalho; por outro, da multiplicação de aspirações, necessidades e comportamentos no campo da reprodução da força-trabalho, a que há de corresponder uma ação política profundamente diversificada. Ao tradicional aparelho político-representativo do Estado agregam-se assim funções econômicas, orientadas à valorização dos diversos setores do capital, ou seja, do capital global, e funções sociais, tendentes a assegurar, através das várias formas da política social, a integração da força-trabalho no equilíbrio do sistema político-econômico.

Esta mudança de conotações nas relações entre "político" e "econômico" foi a origem da crise dos princípios fundamentais do Estado legislativo de direito: a) do princípio da supremacia do poder legislativo; b) da legalidade da atividade executiva do Estado, que há de dar-se segundo as formas preestabelecidas da lei universal e abstrata; c) do controle de legitimidade, isto é, da conformidade com a lei, exercido pela atividade judiciária.

A *economicização* e a *socialização* do Estado acabam na *privatização* do seu aparelho ou administração, expressa na forma de uma crescente autonomia em relação ao poder do Parlamento e na subordinação a grupos específicos de interesse. Como escreve J. Hirsch, é possível verificar uma certa apropriação de funções públicas por parte de determinados setores industriais, que se revela também como possibilidade de unificação de alguns níveis organizacionais da burocracia de Estado e da grande indústria privada e se resolve com a tradução dos conflitos entre os diversos setores econômicos da administração. Resulta daí que a intervenção do Estado já não consegue realizar uma planificação global, cada vez mais substituída por um tipo de planificação por projetos, que tem como fim as necessidades das grandes empresas. Como adverte ainda J. Hirsch, a estrutura administrativa parece distribuída em agências que visam à satisfação de interesses setoriais. Não se podendo realizar uma planificação de toda a estrutura produtiva, a única prática administrativa possível no que toca às decisões consiste numa *coordenação negativa* (F. Scharpf, 1973) das possíveis decisões a tomar, isto é, as agências se limitam a excluir aquelas decisões que poderiam criar efeitos negativos nos setores a que se referem. Esboça-se assim uma contradição real entre as decisões tomadas por projetos, motivadas por um certo setor produtivo, e a sociedade global, *cujas relações não podem ser separadas*: a complexidade dos fenômenos reciprocamente inter-relacionados se decompõe numa *multiplicidade de*

pólos decisórios administrativos, mas sem um centro unificante que a possa abranger globalmente. Entre a decisão político-administrativa e o "conjunto" da sociedade existe um *gap*, um déficit informativo que remonta, em última instância, ao conflito dos interesses setoriais. Só coordenação negativa, nenhuma possibilidade de coordenação política positiva. O plano parece impossível. Só é possível a contradição entre agências condicionadas por específicos interesses setoriais. O Parlamento parece esvaziado de toda capacidade de decisão política que não seja a mera indicação de critérios sumamente genéricos, cuja aplicação é deixada aos múltiplos sistemas administrativo-industriais. Como escreve Luhmann, aparentemente se transmudou o processo das decisões do alto para baixo, porquanto faltam ao debate parlamentar as informações que permitiriam tomar decisões. Impõe-se, assim, a consolidação de um centro de poder administrativo-industrial que vai esvaziando as formas tradicionais do sistema político representativo burguês. O princípio da preeminência do poder legislativo surge aqui destituído de fundamento, visto haver ocorrido um desvio do poder do Parlamento para o aparelho burocrático e a autonomia do executivo. Esta transformação se explica pela necessidade de criar estruturas organizacionais e formas de intervenção flexíveis, livres das rígidas formas normativas do Estado de direito: isto representa a crise da legalidade da atividade executiva, cada vez menos condicionada pela forma da lei e cada vez mais desempenhada mediante procedimentos informais, subtraídos a qualquer controle de legitimidade.

A intervenção do Estado na economia não chega a exprimir qualquer princípio de autoridade: pelo contrário, são os diversos capitais que se apoderam do aparelho burocrático administrativo e tornam impossível qualquer forma de planificação política. A este nível não parece, portanto, possível reconhecer nenhuma "autonomia ao político".

VIII. o ESTADO DE VIGILÂNCIA E CONTROLE. — Se as funções do Estado com relação à estrutura econômica revelam subordinação da autoridade política à lógica dos processos produtivos, o desenvolvimento das formas do "político" com relação às necessidades de reprodução da força-trabalho parece, pelo contrário, diverso.

Sob este ângulo, poderemos assim esquematizar as funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado: 1) predisposição das condições materiais da reprodução (proteção do trabalho, segurança social, assistência sanitária, etc); 2) criação de *motivações*

consentâneas com o processo do trabalho (dispositivos ideológicos, estabilização da família como agente essencial do processo de socialização burguesa); 3) regulamentação da oferta da força-trabalho (função intermediária do sistema de formação profissional, qualificação e requalificação, mobilidade, seleção, etc.) (Offe-Lenhardt, 1979). Estas funções mostram claramente como a intervenção do Estado é sempre *complementar* à permutabilidade da força-trabalho como mercadoria de mercado. É verdade que o capitalismo "libertou" a força-trabalho, mas não definiu a qualidade e quantidade de trabalho que há de entrar no processo de produção; é esta regulamentação, precisamente da incumbência do Estado. Contudo, é possível identificar algumas tendências nas sociedades de capitalismo maduro, capazes de alterar essa relação de complementaridade que existe entre o Estado e a reprodução da força-trabalho.

De fato, o cumprimento das funções estatais que interferem no processo de produção dá-se mediante a expansão de um tipo de *trabalho concreto*, remunerado com a renda e não com um salário: um trabalho cujo produto não são mercadorias, mas resultados precisos, valores de uso que são consumidos e não trocados no mercado (pensemos, por exemplo, na qualificação da força-trabalho).

Ao mesmo tempo, a estrutura setorial do aparelho econômico está penetrada por uma clara tendência do mercado do trabalho, que se resume numa "desocupação tecnológica" cada vez mais vasta, provocada pelas inovações técnico-científicas do capital monopólico, e na existência de elementos no mercado do trabalho que, em razão do baixo nível da retribuição salarial, acabam por depender cada vez mais do aparelho de segurança social do Estado. Surgem assim desenvolvimentos orientados à progressiva subtração da força-trabalho da forma tradicional da integração ideológica no Estado capitalista, isto é, da forma-mercado, já que vastos setores de força-trabalho tendem a não se referir mais a si mesmos como a uma mercadoria, mas elaboram uma espécie de *identificação* com a substância e as condições do trabalho, ou então realçam modalidades antiintelectuais, que representam um retorno a modos instintivos que se opõem à lógica da organização do trabalho (D. Bell).

O Estado não pode, portanto, limitar-se a criar políticas sociais tendentes a assegurar complementarmente a integração do mercado. Pelo contrário, tem de fazer face à perda de controle social, que se manifesta essencialmente como *crise de motivação* (J. Habermas, 1975) em relação aos valores tradicionais do individualismo e do profissionalismo, pondo

em ação uma ampla rede de *vigilância e controle*, que compreenda, não só a ampliação do aparelho policial, como também o incremento de vastos setores do chamado *trabalho social* (conselheiros familiares, centros de preparação profissional, alojamento, círculos juvenis, etc), capazes de remediar a perda das motivações que eram tradicionalmente ministradas pela família. Também se pode perceber facilmente como, por este caminho, a *teoria do Estado* se há de converter numa *teoria do poder*, apta a abranger toda a extensão da rede disciplinar descentralizada que o Estado põe em ação para assegurar a integração social do indivíduo: isto implica a necessidade de um enriquecimento temático e categórico da teoria tradicional do Estado, tanto da parte burguesa como marxista.

Como vimos, o processo de valorização do capital requer a constituição de funções do Estado que se manifestam fundamentalmente através de um trabalho concreto, ou seja, através da conquista de objetivos precisos, baseados em critérios, não apenas quantitativos, mas sobretudo *qualitativos*. Trata-se, com efeito, de estabelecer as prioridades, a distribuição de custos, os reflexos sobre o emprego, os incentivos, os subsídios, etc. Mas daí resultará — como escreve C. Offe — que, quanto mais a política se fizer concreta, tanto mais se multiplicarão os conflitos e se acentuarão os efeitos da polarização. Estará assim aberto o caminho à *crise política*, devido à incapacidade de coordenar todos os interesses do complexo social; além disso, surgirá para o Estado o problema da *legitimação*, ou seja, do consenso acerca dos critérios qualitativos que orientam suas intervenções.

O esquema analítico evidenciou, portanto, dois desenvolvimentos: o primeiro, patenteado na relação estrutura produtiva-segmentação da administração, da qual deriva a impossibilidade do plano político; o segundo, constituído pela expansão, dentro do aparelho estatal, do trabalho concreto, e, dentro do mercado de trabalho, pela nova composição e pelos novos comportamentos da força-trabalho, que abrem caminho à crise da motivação do indivíduo e à crise da legitimação do poder político.

IX. OS CRITÉRIOS DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA.

A "POLITICIZAÇÃO" DA ADMINISTRAÇÃO

A progressiva subtração da reprodução da força-trabalho ao controle social cria o problema de um novo assentimento às políticas de intervenção do Estado. Cabia tradicionalmente à política a incumbência de garantir o consenso à ação executiva da administração (N.

Luhmann). Agora, pelo contrário, parece cada vez mais claro que a relação política-administração se alterou inteiramente. De fato, a racionalidade weberiana, que é a racionalidade do Estado de direito, é incompatível com a nova racionalidade, que tem de compor as solicitações do ambiente com a lógica legal-racional do sistema político. Se o modelo do poder weberiano se funda na conformidade das ações administrativas com as normas jurídicas, no Estado social, pelo contrário, como escreve C. Offe, as premissas da ação são resultados concretos, isto é, "o objetivo que a prática administrativa tem em vista vale como primeiro critério de juízo a respeito das decisões e ações no âmbito da administração: dos objetivos propostos dependem os *inputs* que hão de ser produzidos e aplicados" (C. Offe, 1974, p. 336). É daí que se origina a contradição fundamental que envolve hoje a lógica da racionalidade administrativa, porquanto, por um lado, ela deve conformar-se com as *normas*, por outro, tem de estar orientada para *fins* precisos. A nova racionalidade administrativa se compreende levando em conta a tendência da administração para a "politicização", porquanto é a ela que agora incumbe a tarefa de assegurar a legitimação da decisão política: não uma legitimação legal, mas uma legitimação de tipo *sublegal*, baseada em processos empíricos de busca do consenso (sobretudo a distribuição de dinheiro).

X. LEGITIMAÇÃO POR PROCEDIMENTO. — Também Luhmann reconhece a tendência da administração para a "politicização", apresentando-a como desenvolvimento contraditório no seio do sistema político.

Este sistema se subdivide, segundo Luhmann, no subsistema dos partidos e no subsistema administrativo, que compreende o legislativo, o executivo e o judiciário.

As categorias fundamentais do pensamento politológico de N. Luhmann são as de *complexidade* e *contingência*. Complexidade é o conjunto das possibilidades de ação que se abrem ao indivíduo numa sociedade de capitalismo maduro; contingência é o âmbito das possibilidades de ação "limitadas" ou permitidas ao indivíduo. O sistema político "reduz" a complexidade do sistema social, com o fim de garantir a própria "estabilidade". Segundo N. Luhmann, é o "político", por exemplo, que define os "temas" sobre os quais se deverá formar a opinião pública; mas é sobretudo o poder político que orienta a ação social,

controlando e transmitindo as informações necessárias para agir de um extremo a outro do sistema social ("poder como comunicação", N. Luhmann, 1979).

Estas intervenções do "político" hão de ser legitimadas, e isso acontece mediante quatro procedimentos (eleitoral, legislativo, administrativo e judiciário) (Luhmann, 1969). Os procedimentos são "sistemas sociais de natureza particular, criados para a elaboração de decisões obrigatórias" (Luhmann, 1977, p. 259). O ator social é separado do próprio ambiente ou "mundo vital" (*Lebenswelt*) e subordinado a papéis, cujo fim é tornar pública uma decisão. Compreende-se como, desta maneira, o sistema político reduz o indivíduo a mera variável da sua lógica interna e acaba por *legitimar a si mesmo*.

O que caracteriza os procedimentos é a sua *autonomização* quanto à complexidade social reduzida pelo sistema político. Isto comporta algumas conseqüências particularmente significativas: em primeiro lugar, o abandono de categorias como a da representação, já que não se trata, segundo Luhmann, de traduzir no âmbito do sistema político a complexidade social, mas antes de a reduzir. Daí que a crise do Estado contemporâneo não possa ser devida a um déficit de representação, mas tão-só, segundo o mesmo Luhmann, a um eventual *déficit de reflexividade*. Por outras palavras, o que é decisivo na estrutura do poder político é o conhecimento das normas que regulam os procedimentos, ou seja, dos processos que permitem uma elaboração mais eficaz das decisões. Em segundo lugar, a categoria "Estado" é substituída pela categoria "sistema", uma vez que o problema não é tanto o das relações funcionais Estado-sociedade ou Estado-aparelho produtivo, como sobretudo o da análise dos procedimentos "internos" do sistema político. Enfim, a democracia é sacrificada à complexidade e à redução desta como resultado dos procedimentos do sistema político-administrativo.

XI. O ESTADO DE SEGURANÇA NACIONAL. — Na realidade, também Luhmann reconhece as dificuldades cada vez mais insolúveis que a legitimação por processo encontra, dado que o procedimento administrativo é cada vez menos o que leva a efeito as diretrizes políticas — a política decide apenas acerca das decisões, ou seja, apresenta as modalidades das decisões administrativas, mas não lhes determina os conteúdos —, e intervém no complexo social o mais das vezes segundo critérios de *oportunidade*. Existe aqui também a crise da teoria dos sistemas, já que é a política administrativa que agora se deve tornar passiva, isto

é, adaptar-se em cada caso aos problemas emergentes, renunciando a abranger o corpo social dentro de procedimentos formais. Mas a crise da legitimação por procedimento é a crise da possibilidade de reduzir a complexidade. É cada vez mais freqüente o poder-meio de comunicação encontrar blocos ou fontes de poder já impossíveis de controlar, com os quais tem de estabelecer uma nova forma de coexistência, algo assim como um tipo de "politicismo localista, baseado na especificidade de determinados minissistemas" (N. Luhmann, 1979, p. 113). A nova estrutura social que se está delineando deixa entrever uma organização assente em núcleos cada vez mais descentralizados, ligados por uma rede de informação carente de um centro.

(...)

O sistema de segurança social não parece ter condições de garantir a legitimação (sublegal) do sistema político e o aparelho político-representativo não possui mais a capacidade de garantir a lealdade das massas. O sistema político deve então assumir outra função, a da tutela da Constituição, estabelecendo quem lhe é favorável e quem é desfavorável, isto é, sobrepondo uma instância de *superlegalidade política* aos princípios constitucionais. As funções do aparelho político representativo não desempenham mais a tarefa de garantir a lealdade de massa, mas a de tutela da *segurança nacional* (e é este o sentido mais autêntico da categoria da "autonomia do político"). Um sistema de superlegalidade pode, pois, sobrepor-se ao da legalidade, à liberdade individual, isto é, ao sistema do Estado de direito.

A oscilação entre o princípio da superlegalidade e os critérios de uma legitimação sublegal constitui a dialética dentro da qual se desenha a atual trajetória do Estado contemporâneo e é o horizonte problemático e aberto que se patenteia à pesquisa e à reflexão politológica.

ESTADO MODERNO.

(Pierangelo Schiera)

I. O ESTADO MODERNO COMO FORMA HISTÓRICA DETERMINADA. — "Para a nossa geração, reentra agora, no seguro patrimônio do conhecimento científico, o fato de que o conceito de

'Estado' não é um conceito universal, mas serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII até os fins do século XVIII ou inícios do XIX, na base de pressupostos e motivos específicos da história européia e que após esse período se estendeu — libertando-se, de certa maneira, das suas condições originais e concretas de nascimento — a todo o mundo civilizado." Esta afirmação de Ernst Wolfgang Boeckenoferde pode servir bem como ponto de partida, depois de esclarecermos que o método aqui adotado é o método histórico-crítico, entendido, de uma parte, como método destinado a dar ao fenômeno que se quer estudar a necessária espessura conceptual e, de outra parte, a marcar as exatas fronteiras dentro das quais se pode usar homogeneamente tal conceito. Em tal sentido, o "Estado moderno europeu" nos aparece como uma forma de organização do poder historicamente determinada e, enquanto tal, caracterizada por conotações que a tornam peculiar e diversa de outras formas, historicamente também determinadas e interiormente homogêneas, de organização do poder.

O elemento central de tal diferenciação consiste, sem dúvida, na progressiva centralização do poder segundo uma instância sempre mais ampla, que termina por compreender o âmbito completo das relações políticas. Deste processo, fundado por sua vez sobre a concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e sobre a progressiva aquisição da impessoalidade do comando político, através da evolução do conceito de *officium*, nascem os traços essenciais de uma nova forma de organização política: precisamente o Estado moderno.

Max Weber definiu o caráter da centralização — válido, sobretudo, era nível histórico-institucional — em algo marcadamente politológico, como "monopólio da força legítima". A observação permite compreender melhor o significado histórico da centralização, colocando à luz, para além do aspecto funcional e organizativo, a evidência tipicamente política da tendência à superação do policentrismo do poder, em favor de uma concentração do mesmo, numa instância tendencialmente unitária e exclusiva. A história do surgimento do Estado moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais.

Isto implica a pesquisa de forças históricas que interpretaram o novo curso e se tornaram portadoras dos novos interesses políticos em jogo. Nos seus termos essenciais, a forma de organização do poder, conforme a tais interesses, se opõe a um mundo político caracterizado por dois aspectos de fundo, aparentemente contraditórios. O primeiro é a concepção universalista da *respublica christiana*, enunciada na teoria e atuada na prática, da parte papal, através da luta das investiduras (1057-1122); por ela foram colocadas as premissas para a ruptura irremediável da unidade político-religiosa que ainda regia a vida política do Ocidente. Na verdade — e este é o segundo aspecto — mesmo proclamando o primado do espiritual sobre o político, a fim de solidificar mais seu próprio primado, de fato, o Papa reconhecia a autonomia, pelo menos potencial, da política e oferecia o terreno em que poderiam sediar-se, mover-se, fortalecer-se e enfim prevalecer os interesses temporais que brotam das novas relações econômicas e sociais. Estas, de seu lado, agiam com efeitos devastadores sobre os espaços fechados e limitados dos senhorios feudais, fundados sobre uma economia natural exclusivamente agrícola e de troca e sobre a organização social correspondente, estática e integrada, prevalentemente concentrada sobre as relações pessoais do senhor com seus subordinados.

O encontro dos dois movimentos descritos, do alto e do baixo, realizou-se bastante lentamente num primeiro plano, espacial, constituído pelo "território": extensão física suficientemente ampla de terreno, de modo a permitir a crescente integração de interesses e de relações entre grupos vizinhos e a receber o reconhecimento e a disciplina institucional. É a passagem que Theodor Mayer sinteticamente definiu na tese "do Estado para associações pessoais ao Estado territorial institucional" (*Personenverbandtstaat e Institutioneller Flaechenstast*).

O segundo plano no qual se deu o encontro liga-se ainda mais ao momento institucional e ao problema da organização do poder, através da aparição, em diversos "senhorios" antigos em que originariamente se situava o novo "território", de um momento sintético de decisão e de Governo, representado pelo senhor territorial, ou seja, pelo príncipe, com o Governo do qual o antigo e genérico senhorio, de conteúdo prevalentemente pessoal, se transforma numa soberania de conteúdo marcadamente político. É a passagem do senhorio terreno (*Grundherrschaft*) à soberania territorial (*Landeshoheit*), através da *Landesherrschaftl*. Ambos os planos exprimiam, porém, um dado de fundo comum, na medida em que serviam

para dar forma — uma das formas possíveis — a novos conteúdos políticos, surgidos da mudança social levada a cabo e gerida pela incipiente burguesia, em vias de achar o próprio espaço exclusivo de ação nas coisas do mundo, cada vez mais esperadas das coisas do céu, e, portanto, cada vez mais necessitadas de regimes e de segurança imediata e atual, mais do que de estimativas morais e de promessas ultraterrenas. Não foi por acaso que o Terceiro Estado ofereceu ao príncipe, em sua maioria, os "auxiliares" de que se serviu para fundar, teoricamente, e colocar em ato, concretamente, sua nova soberania.

A sucinta descrição que acabamos de fazer representa, em suas linhas gerais, o "Estado" político da Europa cristã na idade imediatamente pré-moderna, a saber entre o século XIII e o século XVI. Este é, por outro lado, o significado que o termo "Estado" (Status, Estat, Estate, Staat) geralmente possui nos documentos do tempo: indica a condição do país, tanto em seus dados sociais como políticos, na sua constituição material, nos traços que constituem seu ordenamento: a condição do príncipe e de seus auxiliares, das camadas que representavam a organização do poder que delas derivava. O "Estado", em conclusão, de tudo o que diz respeito à esfera da vida humana organizada, não diretamente voltada para fins espirituais. "A distinção entre o espiritual e o mundano, inicialmente introduzida pelos Papas para fundamentar o primado da Igreja, desencadeou agora sua força na direção do primado e da supremacia da política."

II. O ESTADO COMO "ORDEM POLÍTICA". — A transição, entretanto, não foi indolor, se é verdade que as lutas religiosas que laceraram a Europa nos séculos XVI e XVII devem ser consideradas como matriz e ponto necessário de passagem da nova forma de organização do poder expressamente político. A dramaticidade de tal gênese é, ainda, exaltada pelo fato de que o conflito religioso encontrou, por fim, sua solução — destacadamente na França e também na Alemanha e na Inglaterra — não no triunfo de uma fé sobre a outra mas na superação das pretensões de fundar um poder sobre uma fé. Para além das partes em contenda entrincheiradas em duas frentes opostas pela conservação dos resíduos do policentrismo do poder em bases senhoriais, fundado nas antigas liberdades feudais agora em vias de se transformar nos modernos direitos inatos, e da rigorosa afirmação do poder monocrático do rei sobre as tradicionais bases divinas e pessoais, teve a melhor visão técnica do poder, entendido como ordem externa necessária para garantir a segurança e a

tranquilidade dos súditos, se concentrava expressamente sobre a realização do processo de integração e de reunificação do próprio poder na pessoa do príncipe, amparado por uma máquina administrativa (a organização dos serviços) eficiente e funcional aos interesses dos estratos sociais. A doutrina dos *politiques*, expressão própria do primeiro funcionalismo da monarquia francesa e, através dele, das forças mais vivas do "Terceiro Estado", se resume na necessidade da unidade do país, na observância das ordens do soberano como lei suprema e no reconhecimento do próprio soberano e da sua soberania como instância neutral, colocada acima dos partidos e dos súditos: a única em grau de conservar a paz. A religião cessa de ser parte integrante da política. Esta última se justifica, agora, a partir de dentro, para os fins a que é chamada a realizar, que são os fins terrenos, materiais e existenciais, do homem: em primeiro lugar a ordem e o bem-estar.

É fácil de entender, neste processo, o papel desenvolvido pelas chamadas premissas necessárias para o nascimento da nova forma de organização do poder. A unidade de comando, a territorialidade do mesmo, o seu exercício através de um corpo qualificado de auxiliares "técnicos" são exigências de segurança e de eficiência para os estratos de população que de uma parte não conseguem desenvolver suas relações sociais e econômicas no esquema das antigas estruturas organizacionais e por outra individualizam, com clareza, na persistência do conflito social, o maior obstáculo à própria afirmação. Desde a sua pré-história, o Estado se apresenta precisamente como a rede conectiva do conjunto de tais relações, unificadas no momento político da gestão do poder. Mas é só com a fundação política do poder, que se seguiu às lutas religiosas, que os novos atributos do Estado — mundaneidade, finalidade e racionalidade — se fundam para dar a este último a imagem moderna de única e unitária estrutura organizativa formal da vida associada, de autêntico aparelho da gestão do poder, operacional em processos cada vez mais próprios e definidos, em função de um escopo concreto: a paz interna do país, a eliminação do conflito social, a normalização das relações de força, através do exercício monopolístico do poder por parte do monarca, definido como *souverain* enquanto é capaz de estabelecer, nos casos controversos, de que parte está o direito, ou, como se disse, de decidir em casos de emergência. Com Bodin, o mais conhecido dos *politiques* e com Hobbes, que, meio século depois, nos oferece, em bases ainda mais rigorosas e modernas, uma conclusão análoga, a fundação mundana do poder unitário e concentrado, totalitário e absoluto se completa. É

este o caráter essencial do novo Estado incluindo o plano institucional e organizativo. Em referência ao mesmo, já se falou de Estado-máquina, de Estado-aparelho, de Estado-mecanismo, de Estado-administração: em qualquer dos casos se trata de uma organização das relações sociais (poder) através de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), úteis para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins terrenos que as forças dominadoras na estrutura social reconhecem como próprias e impõem como gerais a todo o país. Isto tornou-se possível dentro de uma nova visão do mundo, resultante da passagem de uma concepção da ordem como hierarquia prefixada e imutável de valores e de fins, estendida a todo o universo, ordem à qual a esfera social não podia senão adequar-se através de uma articulação interna que respeitasse a harmonia do cosmos, estendida, enfim, a uma ordem mais restrita e imediata, mas mais atinente ao homem: a ordem mundana das relações sociais, que o homem podia e devia gerenciar diretamente com os instrumentos de que dispunha, com base nas necessidades e nas capacidades de sua natureza. E é esta última, indagada sempre mais profundamente em suas conotações empíricas e materiais (por obra primeiramente de Hobbes) que fornece a necessária passagem lógica entre a própria vida do homem no mundo — carga de medo e de egoísmo, necessitada de paz e bem-estar — e Deus sempre mais abstrato e "escondido" que tudo justifica.

A ordem estatal torna-se assim um projeto "racional" da humanidade em torno do próprio destino terreno: o contrato social que assinala simbolicamente a passagem do Estado de natureza ao Estado civil, não é mais do que a tomada de consciência por parte do homem dos condicionamentos naturais a que está sujeita sua vida em sociedade e das capacidades de que dispõe para controlar, organizar, gerir e utilizar esses condicionamentos para sua sobrevivência e para seu crescente bem-estar. Mas desde o momento em que tudo isto pressupõe a instauração da ordem "política" que visa a eliminação preventiva dos conflitos sociais, surge imediatamente o problema do lugar ocupado nessa estrutura pelos grupos sociais tradicionais e pelos grupos em vias de formação (camadas, classes), na sua pretensão de exercício de uma função de hegemonia sobre toda a comunidade. A partir do sucesso diferente e dos vários graus de domínio que tiveram as velhas e novas forças sociais, surgiram as diferenças verificadas em diversos países e em diversos momentos

históricos em torno do modo geral de organização das relações sociais, como variantes do mesmo modelo geral de Estado, detentor do monopólio da força legítima.

III. DA ANTIGA SOCIEDADE POR CAMADAS ATÉ A MODERNA SOCIEDADE CIVIL. — Na impossibilidade de seguir detalhadamente toda a evolução, bastará indicar o módulo fundamental em que ela gira e destacar a persistência na primeira fase de organização do Estado moderno da articulação social por camadas (baseadas no reconhecimento jurídico dos "direitos" e "liberdades" tradicionais e no prestígio da posição social adquirida) e a prefiguração contemporânea, nessa evolução, de um modo diferente de articulação social, horizontal e não vertical, fundada sobre a posição de classes no confronto das relações de produção capitalista. Debaixo do primeiro perfil se fala normalmente de SOCIEDADE POR CATEGORIAS ou CAMADAS (v.) para indicar a fase inicial do Estado moderno, caracterizada pela unidade territorial e pela emergência de uma instância de poder tendencialmente hegemônica na figura do príncipe e também pela presença de uma valiosa organização das forças sociais tradicionais, em dois planos, estreitamente afins, o da decisão e o da administração. O elemento unificante do dualismo constitucional que daí resulta é principalmente constituído pelo motivo financeiro que desde o início se apresenta como um dos mais sólidos fios condutores da experiência estatal moderna. A origem "senhoril" do poder monárquico foi na verdade de tal maneira marcada que depressa condicionou o processo de formação do aparelho estatal por causa da absoluta insuficiência das entradas privadas do príncipe para a instauração de uma administração eficiente e sobretudo para a criação de um exército estável. Daí resultou a absoluta necessidade do príncipe de recorrer à ajuda do "país", através de suas expressões políticas e sociais: as categorias sociais reunidas em assembleia. Entende-se facilmente que tal ajuda não podia deixar de ser subordinada a um prévio "conselho" da parte das próprias camadas sociais, em torno dos fins para os quais o príncipe tinha sido obrigado a solicitar sua ajuda financeira. O conselho era normalmente acompanhado de um controle posterior para gerir as somas cobradas, que muitas vezes se transformava numa autêntica administração direta por parte das categorias em torno da cobrança feita. Junte-se a isto que a posição de força ocupada por estas camadas sociais no nascente Estado territorial tinha importantes reflexos no plano constitucional, na participação que eles obtinham e exerciam nos mais altos cargos

administrativos e políticos que paulatinamente ia surgindo para acompanhar o crescimento da dimensão estatal.

Que tudo isto constituísse um elemento contraditório à tendência de fundo do Estado moderno, entendida como tendência para a centralização e para a gestão monopolista do poder por parte de uma instância unitária, e monocrática, ainda que apoiada sobre um sólido aparelho de serviços, não há necessidade sequer de demonstrá-lo. O desenvolvimento constitucional do Estado moderno devia desenvolver-se contra as categorias sociais, em função da eliminação do seu poder político e administrativo. Mais ainda: talvez seja possível afirmar que se pode falar de Estado moderno em sentido próprio apenas quando o dualismo constitucional típico do "Estado por categorias sociais" foi definitivamente alojado. Que isto tenha podido acontecer com relativa facilidade, depende do fato de que aquele poder era na realidade fundado numa concepção e numa organização das relações sociais no velho estilo. Não é por acaso que hoje se prefere falar, em vez de "Estado por categorias sociais", de

"antiga sociedade por categorias sociais": isto evidencia de forma nítida o caráter não diferenciado de uma estrutura organizativa em que a separação entre social e político não se havia ainda verificado inteiramente e persistia uma articulação policêntrica, com base na prevalência senhorial ou "pessoal" do poder. O Estado moderno significava precisamente a negação de tudo isto: a instauração de um nível diferente da vida social, a delimitação de uma esfera rigidamente separada de relações sociais, gerenciada exclusivamente de uma forma política, no sentido não equívoco visto acima. Em tal esfera reentravam, também mais ou menos diretamente, os tradicionais "direitos e liberdades" das categorias sociais; mas as mesmas eram submetidas à gestão unitária e política de que toda a esfera dependia, por parte do príncipe monocrático soberano que garantia o direito. A validade desses direitos e dessas liberdades era confiada à decisão do príncipe e tornava-se sempre mais discutível, na medida em que lentamente diminuía o motivo da força das categorias sociais frente ao Estado moderno: o motivo financeiro. Pouco a pouco, o príncipe acantonou o "direito de aprovação dos impostos" dos grupos sociais, inventando modos e canais de exação das contribuições controladas e administradas diretamente por ele, e as categorias sociais perderam a sua posição constitucional originária e viram reduzida a sua presença — que até aqui tinha sido global dentro de uma visão do mundo que não conhecia distinção entre o

social e o político, entre sociedade e Estado — à esfera social. É neste âmbito que elas não cessaram de representar um papel mais ou menos importante segundo os diversos países, continuando, algumas vezes, a exercer relevantes influências políticas, mantendo e organizando fermentos de resistência que não devem ser desprezados em relação ao príncipe absoluto.

Esse processo foi possível, conforme se acentuou, graças à progressiva conquista, por parte do príncipe e de seu aparelho administrativo, da esfera financeira, à qual estava intimamente ligada a esfera econômica do país. Isto pode acontecer, em primeiro lugar, graças ao apoio que o príncipe facilmente encontrou, na sua luta contra os privilégios, até fiscais, da mais importante das categorias sociais: a nobreza. Este apoio veio da parte dos estratos mais empenhados da população e particularmente da burguesia urbana, na mira de uma distribuição dos encargos fiscais mais justa entre as várias forças do país e, também, de uma ativa política de defesa, de sustentação e de estímulo do príncipe em relação à atividade manufatureira e comercial. A importância de que foram revestidos, no plano institucional, os comissários fiscais do príncipe em ambos os sentidos e ainda mais o papel centralíssimo do conceito de "bem-estar" como objetivo da política econômica e como premissa da política fiscal do Estado mercantilista demonstram claramente a obrigatoriedade desta passagem para o crescimento do Estado moderno.

A redução das categorias sociais à faixa social, desvinculada da política em que dominava o aparelho estatal, significou também a superação definitiva daquela organização das relações inter-humanas que era característica da antiga sociedade por categorias sociais, na qual, para além da distinção entre público e privado, não era admitida nenhuma presença política do indivíduo, totalmente absorvido pela dimensão comunitária de membro de um corpo social — desde a família até a representação de categoria — através da qual a vida social encontrava sua explicação. Logo que o Estado — o príncipe e seu aparelho de poder — se tornou monopolista na esfera política — os seus interlocutores diretos não foram mais as categorias, mas os indivíduos — súditos em cada esfera da sua vida "privada". Este dado que encontra infinitos dados na história cultural e religiosa do Ocidente nos séculos XVII e XVIII constitui o terreno de base no qual se constitui em primeiro lugar, a tomada de consciência por parte do indivíduo da identidade e da característica comum de seus interesses privados. Secundariamente, e em consequência disso, a primeira organização de

tais interesses através de uma atitude sempre menos passiva e mais crítica em relação à gestão estatal por parte da força histórica que havia proporcionado a superação da antiga estrutura feudal: o príncipe. É por essas vias e sobretudo na base do desenvolvimento econômico, verdadeiro princípio unificador dos interesses comuns dos súditos, severamente empenhados não apenas na defesa das coisas privadas mas na valorização política do domínio privado, que se foi formando a moderna "sociedade civil" como conjunto organizado dos interesses privados, e, dentro dela, a primordial diferenciação em classes, na base de uma dominação sempre menos contrastada conseguida pelo novo modo de produção capitalista.

IV. A CONCEPÇÃO LIBERAL DO ESTADO E A SUA CRISE. — Foi exatamente no momento culminante da forma de organização do poder da Idade Moderna, ou seja, no âmbito do Estado absoluto, que se operacionalizou a colocação em crise da legitimação exclusiva do príncipe à titularidade do próprio poder através da tentativa de requalificação política das posições privadas que no período intercalar se vinham mais ou menos conscientemente organizando a nível social. Que tal andamento apresente defasagens cronológicas não indiferentes nos países do Ocidente, sobretudo no que respeita à experiência continental e anglo-saxônica, parece não alterar o significado do processo descrito (ao menos em seu sentido global), o qual consiste na contestação, por obra dos movimentos revolucionários modernos, não já da estrutura de poder submetido ao Estado absoluto, mas principalmente da personificação histórica que tal estrutura tinha recebido na figura do monarca. A unicidade do comando, o seu caráter de última decisão, a sua possibilidade de atuação através de um sólido aparato profissional de órgãos executivos e coativos: tudo isto não muda, como não muda o objetivo de fundo a que tudo isto era dirigido: a instauração e a manutenção da ordem.

Apenas que esta ordem, embora continuasse a apresentar-se como exclusivamente mundana, racional e técnica, perde o significado prevalentemente neutral, de defesa do conflito social e de garantia da liberdade subjetiva que tinha tido até aqui, para ganhar lentamente conotações positivas, de realização e desenvolvimento de interesses mais precisos, descritos e apresentados como próprios do indivíduo, agora colocado ao nível de protagonista direto da vida civil e política. São os valores do indivíduo os que completam

agora a ordem estatal: esta última se apresenta precisamente através da mediação jusnaturalística, como a soma e a codificação racionalizada dos valores individuais. O profundo enraizamento social destes últimos na sociedade civil, agora plenamente organizada, faz com que, finalmente, a própria ordem se finja pessoa e assuma para si os elementos de legitimação do poder e de explicação do mesmo que até então tocavam ao príncipe, agora descrito como um "déspota"; na melhor das hipóteses como déspota paterno e iluminado. Isto torna-se tanto mais plausível quanto são os próprios indivíduos que detêm os instrumentos diretos de determinação de tal ordem, através da conquista fatigante do poder de decisão (o de consumo, ou seja, o poder legislativo) por parte da força hegemônica da sociedade organizada: a burguesia. Esta última, em virtude da estrutura não mais vertical mas horizontal de nova ordem social, pode exercer, em primeira pessoa, embora em nome de todos, o poder de Estado, o qual achou, por sua vez, a própria encarnação no ordenamento jurídico e a própria justificação material na ordem natural da economia. O Estado continuou a existir em sua dimensão histórica; no plano institucional bem pouco mudou na passagem do antigo para o novo regime; pelo contrário, os traços essenciais do Estado moderno foram ulteriormente aperfeiçoados e reforçados, em correspondência com o progressivo caráter técnico assumido pelo Governo e pela administração, à qual se tinha reduzido toda a carga de neutralidade que desde o início havia caracterizado a experiência estatal como monopólio político. O fenômeno se enquadrava, por sua vez, num processo mais geral de formalização do próprio Estado para o qual se tornava cada vez menos necessária a personificação na figura do monarca e sempre mais indispensável a conotação abstrata dentro de esquemas logicamente sem objeção e convencionais, o principal dos quais era exatamente a lei, a norma jurídica.

A passagem da esfera da legitimidade para a esfera da legalidade assinalou, dessa forma, uma fase ulterior do Estado moderno, a do Estado de direito, fundado sobre a liberdade política (não apenas privada) e sobre a igualdade de participação (e não apenas pré-estatal) dos cidadãos (não mais súditos) frente ao poder, mas gerenciado pela burguesia como classes dominantes, com os instrumentos científicos fornecidos pelo direito e pela economia na idade triunfal da Revolução Industrial.

É em relação a este Estado, fundado sobre o direito, a ponto de ter sido levado a coincidir com o ordenamento jurídico que respeita o indivíduo, e seus direitos naturais e também a

sociedade e suas leis naturais, sobretudo no campo da economia, que foi proposta a definição de "instrumento de domínio da classe dominante" e que foi desenvolvida a coerente diagnose da sua necessária eliminação, uma vez que aquele domínio podia ter sido concentrado, graças à instauração de uma sociedade sem classes. Mas é em relação a este mesmo Estado que se exerceu a capacidade de sobrevivência da sociedade civil, burguesa, com o emprego de meios cada vez mais refinados de auto-organização e de controle da ordem constituída. Assim, se sobre o plano teórico como no plano da atuação prática, a elaboração de modelos de representação e de associação mais adequados à expansão da sociedade (por causa da entrada nela de novos titulares de novos direitos) e relacionados com o papel qualitativamente diverso que nela desenvolveu a burguesia como força hegemônica levou à recepção dos temas de fundo da doutrina democrática, formalizados no fenômeno do parlamentarismo e do partido de massa, o verdadeiro passo em frente foi porém representado pela constituição do Estado como Estado social, em resposta direta às necessidades substanciais das classes subalternas emergentes. Assistiu-se, por outras palavras, a uma retomada, por parte do Estado e do seu aparelho, de uma função de gestão direta da ordem social, mas sobretudo da ordem econômica, cujo andamento natural era agora posto em dúvida pela menor homogeneidade de classe da sociedade civil e pela impossibilidade de um controle automático e unívoco do próprio Estado, por parte desta última. O bem-estar voltou a ser o objetivo mais prestigioso da gestão do poder, embora não mais em função declaradamente fiscal e político-econômica, como nos tempos do Estado absoluto, e sim em vista de um progressivo e indefinido processo de integração social. A administração a quem fora atribuída, na ideologia do Estado de direito, uma função marginal e subsidiária (mesmo se de fato, como bem entenderam os maiores teóricos do Estado de direito, ela exercia o papel insubstituível e delicadíssimo de ponte entre sociedade e Estado, como demonstra o próprio nascimento do direito administrativo, pujante desde o início) reconquistou de tal modo a antiga importância, tirando vantagem, de que no período intermediário ela se tinha subtraído naturalmente de toda a ligação com o titular pessoal do poder (o monarca absoluto) e vivia portanto de uma vida autônoma, como parte essencial do ordenamento estatal, favorecida, por sua vez, daquele caráter de neutralidade e tecnicismo que deriva de sua integral sujeição à ordem jurídica.

Não é o caso de relembrarmos as preocupações de Tocqueville e de Weber em relação ao renascimento burocrático. Bastará perguntar-se, com base em tudo quanto até agora se disse, quais foram os interesses materiais que de fato se concretizaram neste processo de reconquista de atributos essenciais (de intervenção política) por parte da ordem estatal para a qual se tinha em vão tentado o exorcismo formal. O fim autoritário que tiveram as primeiras tentativas de instauração do Estado em todos os países é bem conhecido de todos. Se não se tratou de conseqüências inevitáveis, é certo, porém, que elas foram o fruto de uma adesão não crítica ao desenvolvimento que mais ou menos inadvertidamente andava transferindo no plano de soluções meramente materiais, reificadas, problemas de substância e qualidade referentes aos valores últimos da vida humana. Depois de cinquenta anos, os meios técnicos de gestão da ordem social e econômica se refinaram bastante.

Analogamente, porém, talvez se acalmaram as defesas tradicionais da sociedade (do homem), no confronto com uma administração tecnocrática, à qual parece agora dever-se necessariamente reduzir a versão contemporânea do antigo modelo estatal de ordem racional e mundano, entendido como prevenção, repressão ou gestão do conflito social. O que falta agora questionar é se esse modelo ainda é válido.