

# As origens do Estado contemporâneo ou o Leviathan gestor da economia

Tercio Sampaio Ferraz Jr. (Da USP e do IBF)

É comum, entre os teóricos da política, o reconhecimento de que o Estado é uma figura teotética da Era Moderna. Os grupos arcaicos constituíam sistemas simples, identificados, em geral, por fatores totêmicos, cujo exemplo típico é a tribo. Os agrupamentos antigos, que veem aumentada a sua complexidade estrutural pelo desenvolvimento da agricultura e o aparecimento dos mercados, passam a ser identificados por outros fatores, o que nos permitirá falar em *polis*, *regium*, *respublica*. A expressão "Estado" só adquire um estatuto teórico na Era Moderna e é utilizada para designar formações bastante peculiares que, não obstante, parecem reproduzir caracteres comuns aos grupos políticos em geral. Esta aparência é que nos faz falar, às vezes e impropriamente, do "Estado" grego, do "Estado" romano, dos "Estados" orientais.

De maneira geral pode-se dizer que as organizações políticas da Antiguidade não chegam a se caracterizar como Estado na medida em que as suas administrações eram dominadas pela indistinção da organização constitucional, pela ausência de normação própria, pelo fato de ser a organização administrativa referida ao *officia* singularmente considerado. A presença do trabalho escravo permitia que boa parte dos serviços ditos hoje públicos fosse desempenhada por servos, libertos ou escravos. Estes não estavam a serviço da *respublica*, mas dos *officia publica*, (o senado, os cônsules, que tinham, cada qual, os seus servidores), regulados ou por normas comuns ou por regras sociais e religiosas. Em suma, em termos modernos, dir-se-ia que as organizações antigas não conheciam a distinção entre administrar e governar (por exemplo, tanto no *De officiis* como na *De legibus*, Cícero reúne, indistintamente, preceitos do bem administrar com os do bem governar).

Na verdade, a ideia de se configurar o Estado como um ente próprio, juridicamente identificável, só começou a aparecer na experiência tardia dos romanos e já na Idade Média, sobretudo pela obra dos canonistas. Nesta época, ela se insinua, como um meio de permitir a continuidade da gestão dos patrimônios, de conciliar a pobreza dos frades com a riqueza dos conventos, de limitar a responsabilidade dos *socii* em face dos benefícios da *societas*. Com isso, a experiência europeia se

encaminha em duas direções: ou atribui personalidade jurídica ao *officium* ou atribui a qualidade de ente à coletividade, no sentido de figurar um ente no ordenamento constituído pela coletividade. O primeiro é o caminho de Inglaterra. O segundo é o da Europa continental, aparecendo também configurações compostas e intermédias. A manifestação de uma diferença entre entes privados comuns e entes da esfera pública começa a ocorrer por duas razões profundas: as finanças e a guerra. De um lado, o progressivo aumento no número de homens livres altera o problema da organização e da gestão financeira da esfera pública. De outro, o desenvolvimento da arte da guerra aumenta as exigências da organização e da eficiência, razão pela qual, até, as organizações administrativas civis se ligaram sempre e largamente à técnica das organizações militares.

Não se pode precisar exatamente quando nasce a forma *Estado*. É certo que as guerras do fim do século XV conduzem Espanha, França e Inglaterra a constituírem-se em Estados. A Itália conhece uma transição, a dos principados, mas no século XVII, estes, aí incluída a República de Veneza, já são constituídos como Estados. Portugal, em face de sua luta com os árabes e de sua afirmação política em face dos reinos espanhóis assume precocemente o carácter estatal. E em todos os casos, a organização administrativa própria é um elemento típico, ao qual se acrescenta a ideia de uma grandeza superior, marcada pelo desenvolvimento da noção de soberania.

Esta concepção do Estado como conceito moderno é demonstrada particularmente por Max Weber (Economia e Sociedade) que identifica o aparecimento do Estado com o desenvolvimento da burocracia enquanto forma de dominação baseada na crença da legalidade, isto é, da organização racional das competências com base na lei, tendo em vista o princípio da eficiência. Como a burocracia se desenvolve tanto em diversos tipos de economia, quer do tipo patrimonialista, quer do tipo capitalista, os Estados se organizam e se multiplicam em vários modos, cuja nota característica é a complexidade organizacional. Já a ideia da grandeza superior é típica das primeiras teorizações. Maquiavel, a quem se deve a proposta de uma das acepções modernas do termo e que se preocupa com ela ao analisar o poder-força, e Bodin, ao encarar a soberania como um direito, levantam um problema de grande relevância, ao afirmar o Estado contra os particularismos locais e setoriais de época. Estes particularismos, no entanto, é que tornam justamente difícil a formulação de uma concepção do Estado na História.

Do ponto de vista jurídico nem sempre o Estado é concebido como um ente; do ponto de vista sociológico, o comum é sempre um grupo urbano. Juridicamente, os Estados da Europa continental

tiveram uma estrutura complexa: ora tinham personalidade jurídica a coroa, ora os feudos locais, ora a cidade, donde se seguiam diversas alianças, variáveis conforme o jogo político no tempo e no espaço (coroa e cidade contra os feudos, coroa e feudos contra a cidade, cidade e feudos contra a coroa). Isto provoca uma heterogeneidade de experiências que são manifestas pelo menos até o século XIX e que são difíceis de serem colocadas num só conceito, como, por exemplo, a monarquia militar espanhola e a república burguesa das províncias unidas (Holanda) do século XVII. Assim, a distinção entre Estado-ente e um Estado como complexo ordenado de entes é uma distinção esquemática que pode ajudar a entender os problemas, mas que não tem propriamente uma realidade histórica. (v. Giannini, M.S. - Diritto Amministrativo).

Esta tese geral de que, historicamente, o Estado é um fenômeno moderno merece, contudo, uma explicação mais precisa. Embora, de um lado, nada nos autorize a generalizar o conceito na forma como o entendemos mais recentemente, isto é, no contexto em que o poder político já se burocratizou, há quem procure entender esta concepção, enxergando uma espécie de ideia de Estado em gestação em outras épocas e lugares. Esta hipótese pode basear-se no princípio de que em qualquer comunidade sempre existe a relação governante/governado. Trata-se, porém de um princípio improvável taticamente, e que, teoricamente, pressupõe que a participação do ser humano na sociedade é uma participação voluntária, donde se seguiria que toda organização política teria por pressuposto este comportamento voluntário. Decorreria daí que, para ser legitimada, toda organização política deveria explicar como o homem, ao aderir, abdicou de certas prerrogativas naturais. Ou seja, a relação universal governante/governado tem por base uma concepção contratualista da sociedade e pressupõe uma equação teórica em que ser cidadão é igual a ser obediente. Ora, faticamente, existem sociedades primitivas que desconhecem esses pressupostos. Além disso, mesmo do ponto de vista da análise histórica das ideias políticas do Ocidente, dos próprios gregos não se pode dizer que tivessem tido ideia de que tudo se sujeitasse a essa equação governante/governado, em termos de dominante/dominado e que se caracteriza por uma relação de desigualdade. Para entender-se, pois, a origem histórica do Estado é preciso uma rápida consideração sobre a relação política na tradição ocidental.

Vejamos, inicialmente, a concepção de sociedade na tradição greco-romana.

A questão social europeia constitui-se face de uma concepção concreta de *polis*, que representava um momento de transformação das sociedades arcaicas. Na *polis*, o homem se desprende, aos poucos, da

totalidade mágica e aparece como indivíduo, que pode agir em função de (boas ou más) possibilidades, escolhendo racionalmente dentre elas. Daí se seguiam concepções do homem-indivíduo como ser livre na polis, isto é alguém que se movia entre iguais e participava do poder. A *polis* era o lugar onde a ação livre do homem tinha curso. Não se trata ainda de livre-arbítrio (noção cristã, que aparece mais tarde), mas de uma qualidade da ação do homem que vive na *polis* e participa do seu governo (ser livre é igual a agir politicamente, isto é, participar da coisa pública, entre os seus iguais). A sociedade se identifica com a *polis*, é *societas civis*, isto é conjunto de homens livres e não livres, sendo o poder algo de que participam os homens livres. Daí ser o seu protótipo a família, em que as relações básicas são entre o homem — marido e senhor — e a mulher, os filhos e os escravos. Neste sentido, explica-se o uso de conceitos como governante/governado, dominante/dominado, para descrever o fenômeno do poder dentro da *polis*, enquanto o todo social.

Aqui, as relações todo/parte absorvem as relações fins/meios, pois o homem (livre) é o centro da vida social, o protótipo do todo e, assim, o endereçado dos fins sociais. Os demais (não livres) são suas partes e seus meios. (Cf. Arist. Política 1252, 28 ss.). Fora da *polis*, os outros são estrangeiros, bárbaros, sendo a sociedade, numa concepção racionalizada, o conjunto dos indivíduos livres e não livres. Também para os romanos, o povo romano era conjunto de homens, ligados pelo direito e capacitados a gozar *respublica*. Não havia qualquer concepção de sociedade como algo distinto dos seres reais (sociedade como pessoa), lembrando-se a propósito Weber, para quem os romanos não chegam a ter a noção de pessoa jurídica.

Esta concepção (nominalista: real é o homem, não o seu conjunto) torna o fenômeno do agrupamento um mistério (algo que surge ou por origem divina ou, como se dirá mais tarde, por contrato), donde mais tarde as teorias da soberania virem a se preocupar com o poder político como extensão do poder individual.

Nesta tradição (mais grega do que romana — vide H. Arendt; Entre o Passado e o Futuro), há uma antiga distinção entre tirania e poder legítimo.

O tirano governa de acordo com seu próprio arbítrio e interesse, ao passo que mesmo o mais draconiano governo autoritário (de "*auctoritas*") é limitado pela lei. Seus atos são limitados por um código que, ou não foi feito absolutamente pelo homem (caso do direito natural, dos mandamentos divinos ou das ideias platônicas) ou, pelo menos, não foi feito pelos detentores efetivos do poder.

A origem do poder é sempre uma força externa e superior ao próprio poder. É dessa fonte que decorre o poder legítimo. A imagem do governo autoritário (legítimo) foi dada pela pirâmide, a qual se ajusta a uma estrutura de poder cuja fonte de legitimidade jaz externa a si mesma, cuja sede, porém, se localiza no topo, de onde o poder se filtra para a base, graduando-se até a base.

Já o governo tirânico não conhece gradações. Tirano é o governante que governa no “um contra todos”, que oprime os demais que são iguais entre si pela sua falta total de poder. É como se se apoiasse em proverbiais baionetas, sobre uma massa de indivíduos completamente iguais (sem poder) e desintegrados.

Platão excluía, por isso, o tirano do gênero humano, chamando-o de "lobo em forma humana", por sua posição de um contra todos, o que distinguia seu domínio (de um só), e que ele chamava indiscriminadamente de monarquia ou tirania, em contraste com as diversas formas de soberania ou *basileia*. O tirano, sendo único, ao contrário do *basileus*, não era livre, pois se movia entre escravos (e a liberdade pressupunha igualdade na participação do poder). Nos regimes tirânicos, não havia liberdade.

Entendemos por isso o empenho de Aristóteles em distinguir a *polis* da *uika* (a casa) pois nesta havia o governo de um só, enquanto a *polis* é "composta de muitos governantes", ou seja, os patriarcas que se estabeleceram como monarcas antes de se juntarem para constituir o domínio público da cidade. Por isso, Aristóteles dizia que "todo cidadão pertence a duas ordens de existência", pois "a *polis* dá a cada indivíduo, além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, sua *bios politikós*". Ambas eram formas de convivência humana, mas somente a comunidade familiar se ocupava em manter-se viva como tal e enfrentar as necessidades físicas inerentes à manutenção da espécie e sua sobrevivência. Nela, o que domina as relações é a necessidade (de sobreviver).

A necessidade tinha de ser "dominada" (poder individual, despótico), pois esta coagia os homens. Entretanto, este domínio só era possível quando o homem se libertava da coação da necessidade. E isto só se realizava quando o senhor controlava os demais que, como escravos, aliviavam o homem livre de ser coagido pela necessidade. Daí o uso da violência do senhor sobre os demais. Libertado, o senhor constitui, então, a vida política, onde todos eram cidadãos, iguais e livres. Neste outro nível de convivência é que o senhor se tornava um ser político (e não antes), ou seja, esta definição só valia para o contexto político. A partir daí, o poder (político), como extensão do poder individual, exigia, então, o

governo das leis, a discussão, a retórica, a persuasão, a virtude, a amizade, a coragem, como qualidades do poder dos homens (livres) entre os homens. Era preciso ter coragem para abandonar a segurança do lar e adentrar no âmbito político, libertar-se das preocupações com a vida para entrar na liberdade da polis (H. Arendt).

A formação do Estado, em sentido moderno, exige, pois uma clara compreensão desta evolução que sofre a vida política no Ocidente desde a Antiguidade. O marco inicial de sua concepção está naquela distinção entre a esfera pública e a privada. Como se viu, entre os gregos e mesmo entre os romanos, a linha divisória entre ambas era claramente traçada. Os homens viviam juntos na família e a isso eram compelidos pela necessidade de sobreviver. Esta era a esfera da vida privada, dominada pela necessidade. De outro lado, havia a esfera da vida pública, sob o domínio da liberdade. Na primeira, imperavam as desigualdades naturais, visto que os seres humanos eram diferentes entre si por diversos atributos, e a sujeição de um a outro era fruto da necessidade vital (v. H. Arendt. A condição Humana). Na segunda, imperava a igualdade perante as normas (ou isonomia). Não obstante, o que a concepção grega se propunha a sustentar, e com veemência, é que a estrutura da vida privada não devia ser transposta para a vida pública. E quando isso acontecia, tínhamos tirania. O princípio da vida pública-política *stricto sensu*, sendo liberdade, exigia igualdade.

Ora, segundo Arendt, esta situação se vê alterada quando, na Idade Média, a expressão político passa a ser traduzida por social. O "*zoon politikon*" de Aristóteles é agora o "animal social" de São Tomás de Aquino. Com isso, a distinção entre a esfera pública e a privada se vê obscurecida. "Social" é um termo ambíguo, na medida em que alcança as duas esferas: o homem é um ser social tanto na vida pública quanto na privada. Isto faz com que às esferas pública privada se introduza uma outra, terceira, intermédia, a esfera do social, também reconhecida pela noção cristã de "bem comum" enquanto algo que propriamente não era nem público nem privado, correspondendo a interesses materiais e espirituais dos indivíduos, quer na sua vida pública, quer na sua vida privada. A distinção, portanto, entre o público e o privado se torna matizada por uma esfera - o social - de que os indivíduos participam em comum, mas que não chegava a ser exclusivamente uma esfera pública. De certo modo, a relação de governo fica, em consequência, alterada. Pois, se para os gregos havia um abismo entre o público e o privado, a vida pública sendo inconfundível com a vida familiar, já na Idade Média, a figura da família assume outra importância. Assim, enquanto o *pater familias* tomava os seus escravos, seus filhos, sua mulher como coisas (*res*), não reconhecendo, nesse sentido, neles nenhuma relação de igualdade, já o senhor feudal, ao menos em termos do princípio cristão da igualdade de todos em Deus, encarava os seus súditos, servos, mulher e filhos numa relação que, se não era pública no sentido

grego, era já política num sentido novo, pois ambos participavam da esfera comum do social. Após o advento do Cristianismo, a liberdade passara a ser equacionada como livre-arbítrio, uma faculdade virtualmente desconhecida pela Antiguidade (Arendt). A liberdade, para os antigos, era uma qualidade do agir humano enquanto cidadão na polis — *status libertatis* — ao passo que, na Idade Média, o equacionamento liberdade/livre-arbítrio faz-nos pensar em algo que o homem experimenta em solidão, uma espécie de contenda dentro de si como um querer e não querer simultâneo. Isto implica algo que os Antigos também desconheciam: a possibilidade de querer e não poder. Daí, vontade, força de vontade e poder passam a identificar-se: só quando o quero e o posso coincidem é que a liberdade se consoma. Como, no entanto, na vida social isto nem sempre ocorre, a liberdade passa a ser um problema político (e não uma evidência): como garanti-la? Consequência importante para a formação do Estado Moderno: o equacionamento liberdade/vontade permitiu o equacionamento do poder como opressão ou, no mínimo, como governo sobre os outros, e da liberdade como um bem a ser protegido.

Eis aí embrionária a nova equação que vai nos conduzir à noção de Estado, tal como historicamente configurada. Se é difícil, como vimos, localizar o Estado como fenómeno num momento preciso da Era Moderna, menos difícil é perceber os seus contornos teóricos aparecendo no correr do tempo. Assim, do embaçamento da distinção, clara entre os gregos, da esfera pública e da esfera privada através da esfera do social, o que é obtido graças à equalização dos homens perante Deus por meio do conceito de livre-arbítrio, o Ocidente é conduzido à percepção de poder político numa forma inteiramente nova: o Estado Moderno. Isto ocorre em duas direções: uma diz respeito ao poder político como um ente abstrato; outra, diz respeito ao poder político como algo semelhante à esfera privada da família.

Começemos pela primeira. A ideia de Estado, enquanto um ente abstrato, nasce na Era Moderna, a partir do Renascimento. Thomas Hobbes foi dentre vários, um dos seus maiores expositores. Que novo conceito é este?

Trata-se de algo que tem origens no Império Romano. Os romanos, ao contrário dos gregos, conseguiram elaborar a ideia de império. A *polis* grega se identificava com o povo, no território. Quando Atenas conquistava Tebas, Tebas continuava Tebas e Atenas, Atenas. Já os romanos conseguiram ampliar Roma, que, de uma cidade, se torna um vasto domínio político. Contudo, o Império Romano se confundia, não obstante, com seu imperador que não era uma espécie de

representante nem mesmo uma espécie de personificação de algo. Faltava aos romanos aquilo que aparecerá na Era Moderna: o ente político como uma abstração, separada dos entes individuais.

Uma das características básicas desta abstração é a ideia de soberania. Soberania como poder/direito do soberano já existia desde a Idade Média. Sua raiz social estava na relação direta e concreta ente o soberano e o súdito por meio dos mecanismos de apossamento da terra. Por isso até hoje soberania e territorialidade são conceitos próximos. Ora, a partir do Renascimento, o crescimento da atividade mercantil, o intercâmbio com o Oriente, as Cruzadas, as grandes descobertas afetam esta relação extremamente concreta do senhor sobre a terra e sobre os que nela vivem. Introduz-se uma nova forma de relação, que não é poder sobre objetos, riqueza, mas poder sobre o corpo e seus atos, o poder sobre o trabalho. Trata-se de um poder — o poder disciplinar — que ao contrário da soberania medieval, é mais contínuo e permanente (Foucault - *Microfísica do Poder*). Não pode ser alimentado por instrumentos ocasionais, mas necessita um sistema de delegações contínuas. O poder disciplinar altera a noção medieval de soberania, que se torna mais abstrata, mas, simultaneamente, mais racionalizável e duradoura. Esta noção oculta, é verdade, a relação de propriedade da riqueza, sob a capa de direitos abstratos que se interpõem e contrapõem no todo social. Mas se antes a soberania emergia do apossamento da terra, agora ela o constitui.

Eis aí a ideia nova de soberania que explicará o Estado: o poder soberano como algo que constitui a comunidade política e garante as relações sociais de propriedade. Foi isto que Hobbes percebeu e expôs com genialidade. É a clássica figura do Leviathan. Ao descrevê-lo, Hobbes fala dele como um homem artificial, que faz todas as leis, mas não se submete a nenhuma delas, que não é igual nem desigual em relação aos súditos, apenas é diferente, é um outro, caracterizado pelo direito de ditar as leis e pela força de fazê-las cumprir. Este "homem artificial", que não se confunde com a comunidade, já havia sido percebida também por Maquiavel. Para este, a relação entre o príncipe e seu principado era de exterioridade (Foucault), donde ser o exercício do poder um exercício de manutenção, reforço e proteção do principado. O principado por sua vez, não era apenas um conjunto de súditos e territórios, mas um objetivo: trata-se de algo que ele possui e que precisa saber guardar e proteger. Em sentido semelhante, Hobbes fala que o soberano tinha por tarefa zelar pela vida boa e cômoda dos súditos e pela sua segurança, mas, simetricamente, o soberano é responsável pela ordem, retribuição à entrega que fizeram os homens de todos os direitos que tinham no estado de natureza. O Leviathan é um sujeito artificial, uma espécie de cimento do corpo político, um terceiro em face da esfera pública (social) e da esfera privada. Entre estas esferas, ao contrário da Antiguidade, não há mais clara distinção nem harmonia complementar. Sua relação se torna conflitual: os interesses públicos (sociais) afetam os

privados e estes os públicos. Donde o Estado como terceiro, cuja presença constitui a comunidade política.

A ideia de que o soberano tinha por tarefa zelar pela vida boa e cômoda dos súditos aponta, porém, para uma segunda direção da análise da concepção do Estado na Era Moderna. Aqui ocorre uma verdadeira revolução em fase das concepções antigas.

Vejam: Aristóteles tinha determinado a politicidade como algo inato ao homem. O homem era um animal político. Aquilo que os fazia conviver na *polis* era essa aptidão inata; ou seja, o móvel de sua associação em comunidades — livres — não era a proteção de interesses grupais ou individuais, mas algo que pertencia à essência humana. De outro lado, a satisfação das necessidades, o problema da sobrevivência, individual e grupal, era provida em outra esfera, a esfera privada, pela família. Assim, o domínio público e o privado se ocupavam de coisas distintas. O primeiro era o lugar do encontro, do agir conjunto, das deliberações comuns. O segundo cuidava do interesse privado de vencer as necessidades para sobreviver.

Ora, quando Hobbes nos diz que o soberano é responsável pela vida cômoda dos súditos, pela sua segurança, pela ordem pública, ele lhe confere uma responsabilidade que, no mundo antigo, cabia ao *pater familias*.

Eis aí um novo contorno do poder político: o Estado como um todo responsável pela sobrevivência. Como os indivíduos que compõem a comunidade, pelos próprios afazeres, não podem ter este cuidado, então ocorre esta delegação ao "homem artificial".

No momento, porém, em que ao poder político se atribui esta incumbência, é como ocorresse uma espécie de privatização da esfera pública: o público passa a assumir a função da manutenção do indivíduo. Daí surgimento do que Foucault chama de o problema da governamentalidade.

Pode-se dizer, pois, que o Estado Moderno surge de duas vertentes distintas na compreensão do poder político. Uma é a visão jurídica, com base na noção de império. A outra, é a visão econômica, com base na ideia de gestão da coisa pública.

A primeira concepção, jurídica, do poder o vê como um conjunto de positivações no sentido de que os objetivos do poder são ou conduzem a uma estrutura circular: o objetivo do poder é o bem comum, o bem comum é a obediência às leis que o poder estabelece. A visão jurídica do poder, do ponto de vista da velha soberania é eminentemente ética no sentido de que o respeito à lei é primário nas relações de governo. Já a visão econômica do governo como arte, uma arte que, conforme as finalidades, nos ensina a dispor as coisas e as pessoas, é diferente, dado que o centro está na ideia de cálculo.

A arte de governar está menos ligada a uma sabedoria prática, isto é, ao conhecimento da equidade, do bom julgamento, da justiça, e muito mais a um cálculo. A ideia é de que governar bem é adaptar-se às circunstâncias que permitem o exercício do governo. Governo é trabalhar com as diferentes finalidades que podem aparecer dentro de uma vida social, dentro da vida em comum, e o bom governo se identifica com a gestão medida e sopesada de meios e fins. Esta transformação de visão jurídica para uma visão econômica do poder é ressaltada por Foucault. A alteração produzida pela ideia de arte de governar em oposição à ideia da soberania-império não ocorre, no entanto, de uma hora para outra. Mesmo tendo surgido em pleno século XVI, no século XVII (e no século XVIII) ela custa ainda por se implantar, e isto por algumas razões entre as quais está a presença ideológica forte e preponderante da soberania como problema central do governo. Tanto que, no século XVIII, um dos elementos básicos da soberania iluminista, a ideia de contrato como fundamento do exercício do governo, é ainda um elemento que manifesta a tentativa de um compromisso entre a visão jurídica e a visão econômica do poder. Esse compromisso se daria, de um lado, porque no contrato está presente a ideia de soberania, da soberania-império que emerge dos contratantes, de um ato de vontade de cada um deles, e de outro lado, dado que contrato é também negócio, um arranjo entre diferentes vontades que se adaptam, na forma de cálculo, temos, então presente algo da visão econômica do poder. O aparecimento e o crescimento em importância da arte de governar é devido, também, no plano econômico, ao mercantilismo, embora este não tenha tido força para implantar definitivamente a arte econômica de governar. Isto porque, influenciado pela presença das antigas teorias da soberania, de forma preponderante, o mercantilismo, que apareceu como uma primeira tentativa de uma espécie de "economia política" de sua época acabou se instaurando com instrumentos gerados pela visão jurídica do Estado, e não por essa nova perspectiva.

Afinal, o que provocou a grande alteração, pode-se dizer, foi o aumento da complexidade social e o aparecimento de sub-sistemas sociais de tal forma que pouco a pouco assistimos, já no século XVIII, á

diferenciação do chamado sub-sistema econômico que passa constituir algo de per si e, isso merecedor da atenção do governo.

Neste contexto, os conceitos teóricos centrais para a descrição da sociedade, do corpo social e suas vinculações que na filosofia antiga espelhavam um âmbito mais restrito (falava-se em amizade, virtude, cidadão, coragem) passam a ser dominadas por uma visão econômica, como o são os conceitos de segurança, administração, política, cuja operacionalidade visa a uma situação mais complexa, em que se manifesta um problema desconhecido até então: a compatibilização da sociedade (burguesa), de um lado, com a política, de outro, seguindo-se a problematização do poder político como algo que devia ser controlado para que a vida se realizasse e se aperfeiçoasse.

A arte de governar, inobstante, ficou bloqueada durante muito tempo pela ideia de soberania-império. Uma forma pela qual se tentou conciliar a premissa da teoria da soberania territorial com a emergência dos problemas gerados pelo crescimento populacional foi, como vimos, a ideia de contrato. A ideia de contrato, pelo menos num nível de complexidade pequeno, permitia ajustar as exigências de uma teoria soberania imperativa sobre um território, considerado objeto de ação do soberano, com as exigências de conciliação das diferentes vontades populacionais de todos os indivíduos, de tal maneira que a soberania passava a emergir do contrato-vontade-de-todos. No entanto, a teoria contratualista que propiciava este ajustamento acabou se superando e o que permitiu que a teoria do governo, ou a arte de governar, se desvencilhasse desses limites, ou seja, se desbloqueasse, foi, como mostra Foucault, o crescimento populacional, que se torna problema extremamente complexo e nos faz entender o aparecimento da estatística enquanto arte de governar o Estado. Como?

Em primeiro lugar, porque o crescimento da população permitiu e exigiu a quantificação dos seus fenômenos peculiares. Ao se lhes fazer a quantificação revelou-se uma especificidade irreduzível da população como um todo ao pequeno quadro familiar. Com isso a família como modelo de governo desapareceu. E a família, não nos esqueçamos, como modelo, estava na base da antiga teoria da soberania.

Em segundo lugar, a população começou a ocupar um lugar ambíguo dentro do governo. Simultaneamente aparecia como o sujeito das necessidades, das aspirações, mas também como o objeto nas mãos do governo, ou seja, o povo frente ao governo era consciente daquilo que queria, mas

inconsciente daquilo que se queria dele. Esta ambiguidade força o nascimento de uma técnica, isto é, de táticas e estratégias novas para que possa governar.

E, em terceiro lugar, a população, com sua complexidade, vai fazer com que se passe de uma arte de governar para uma ciência política, cuja base vai ser a economia, especificamente a economia política. Isto porque a complexidade dos problemas populacionais, que não se reduzem aos problemas de cada família, criará uma condição na qual, ao contrário, serão as famílias, com suas exigências, que vão construir um problema para o todo social. Isto reclama um tipo de conhecimento novo, que vai muito além de uma simples arte e exige uma verdadeira ciência, ela própria com uma complexidade muito maior: a ciência política. Isto não faz com que a soberania deixe de desempenhar um papel importante.

A soberania não é eliminada, mas tem que ser repensada. Aparece numa forma nova. Antes ela se colocava como uma relação de império entre o governante e o governado, e como não havia ainda a premência da questão econômica, esta relação era exterior, isto é, o território e o principado eram o objeto do príncipe que lhes era externo. Agora, surge uma situação em que o governo não se destaca, como um "outro", da própria territorialidade de que faz parte, e, em assim sendo, a soberania se torna um problema de exercício interno dos atos de governo: gestão soberania. Em outras palavras, a soberania burocratiza-se. Nesta nova situação, problemas que antes não se colocariam vão tomar sentido, como, por exemplo, a questão da intervenção do Estado no domínio econômico privado. De um lado, a palavra "intervenção" pressupõe ainda a ideia do governo como um ente externo. Mas, de outro, a expressão conota a ideia de planejamento enquanto atividade gestora global dos interesses nacionais, com os quais o próprio governo ideologicamente se confunde.

A soberania entra aí com aquela roupagem nova. Não como relação direta de poder entre o soberano e o súdito, ligada a um mecanismo de apossamento da terra (princípio feudal da territorialidade), mas como relação mais abstrata, sobre o corpo e a atividade laboral do homem, uma forma de poder contínuo que exige delegação, organização e sistema, e se exerce sobre os cidadãos como todo compacto. Esta é já a soberania da grande máquina administrativa, que não se elimina no contexto das questões da arte de governar enquanto ciência política; ao contrário, passa a ser extremamente importante, de tal maneira que vai se estabelecer um triângulo: império, disciplina e gestão econômica. Surge, então, o que Foucault chama de "governamentalidade". Vale dizer, surge este conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises, reflexões que permitam exercer esta nova forma de poder soberano que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos os dispositivos jurídicos de segurança e organização.

Foucault observa que a tendência no Ocidente conduziu a um crescimento progressivo deste tipo de poder e este crescimento significa justamente o desenvolvimento de uma série de micro-aparelhos de dominação e, correspondentemente, de conjuntos especializados de saberes.

A ideia do Estado moderno surge, pois, neste contexto. Seu pressuposto está no reconhecimento do governo como uma unidade de ordem permanente, não obstante as transformações e as mudanças que se operam no seio da sociedade. O Estado, como vai dizer Orlando, afirma-se como pessoa; é nessa afirmação que se contém sua capacidade jurídica, é esse o momento que corresponde à noção de soberania (*Principii di diritto costituzionale*). No entanto, a concepção do Estado como pessoa jurídica não pode deixar de significar concepção do Estado como atualização perene das forças econômicas da sociedade. Neste sentido, aquela concepção implica necessariamente a ideia de que o Estado subordina, via de regra, as suas atividades aos preceitos do direito que ele declara; não no sentido de que se circunscreve à missão de tutelar os direitos individuais, mas no sentido de que não delimita a priori a sua esfera de interferência, de que fixa a priori a juridicidade de toda e qualquer interferência neste ou naquele outro setor da produção humana, com o intuito de realizar o bem estar geral.

Na palavra dos juristas (v. E. Forsthoﬀ: *Rechtsstaat im Wandel*) o Estado é, contudo, caracterizado pelo alto grau de formalização de sua constituição. Seus elementos estruturais, como a divisão dos poderes, o conceito de lei, o princípio da legalidade da administração, a garantia dos direitos fundamentais e a independência do Judiciário, contém em si mesmos as condições de seu modo de atuação: reconhecidos como válidos, eles devem produzir um efeito específico, adaptável aos condicionamentos sociais. Mas, internamente, eles obedecem a uma lógica, a lógica do Estado gestor. E qual é esta lógica do Estado gestor?

O Estado Moderno, produto da Era Moderna, emergiu da sociedade comercial, típica dos seus primeiros estágios ou do início do capitalismo manufatureiro, com seu concomitante apetite de possibilidades universais de barganha e de troca. Mas isto terminou, como diz H. Arendt, com o advento da sociedade de consumo. Numa sociedade na qual a troca de produtos era a principal atividade, até mesmo os operários cotejados com os proprietários do dinheiro e das mercadorias produzidas, ainda eram proprietários da sua "força de trabalho". Numa sociedade de consumo, porém, os homens passam a ser julgados todos segundo as funções que exercem no processo de trabalhar e de produção social. Assim, se antes a "força de trabalho" era ainda apenas um meio de produzir objetos de

uso ou de troca, na sociedade de consumo, confere-se à "força de trabalho" o mesmo valor que se atribui às máquinas, aos instrumentos de produção.

Com isso se instaura uma nova mentalidade, a mentalidade da máquina eficaz, que primeiro uniformiza coisa e seres humanos, para depois desvalorizar tudo, transformando coisas e homens em bens de consumo, isto é, bens não destinados a permanecer, mas a serem consumidos e confundidos com o próprio sobreviver, numa escalada em velocidade que bem se vê na rapidez com que tudo se supera na chamada civilização da técnica. O que está em jogo aqui não é o conceito de instrumento, o emprego de meios para atingir fins, mas a generalização da experiência da produção, na qual a utilidade e a serventia são estabelecidas como critérios últimos para a vida e para o mundo dos homens.

Ora, esta instrumentalização de tudo (por exemplo, a criança que de manhã escova os dentes usa escova, pasta e água, e, com isso, contribui para o produto nacional bruto) conduz à ideia de que tudo, afinal, é meio, todo produto é meio para um novo produto, de tal modo que a sociedade, como um todo, se concentra em produzir objetos de consumo, cujo consumo é, de novo, meio para o aumento da produção e assim por diante.

Destarte, esta instrumentalização total da vida torna-se o centro de preocupação do Estado, ao qual ela confere uma lógica própria: a lógica do Estado-gestor, do Estado que assume, como um ato de soberania, a responsabilidade pela sobrevivência coletiva, aquela situação social na qual impera somente um interesse, cujo sujeito não é o homem nem os homens, mas as classes, na melhor das hipóteses, o corpo social como um todo. Na lógica do Estado-gestor tudo o que não serve ao processo vital é destituído de significado. Até o pensamento tornar-se mero ato de prever consequência e só nessa medida é valorizado.

Entende-se assim a valorização dos saberes técnicos, sobre tudo quando se percebe que os instrumentos eletrônicos exercem aquela função calculadora muito melhor do que cérebro. Mesmo o direito, na lógica do Estado-gestor, é mero instrumento de atuação, de controle, de planejamento, tornando-se a ciência jurídica um verdadeiro saber tecnológico.

Entendemos então, afinal, como o Estado hoje assume este caráter de vontade organizadora geral que traz e mantém em si os interesses especiais e singulares. Trata-se de um organismo institucional. E

como as finalidades do Estado são queridas e conscientes, ele é, como diria Hegel, "a única condição para se alcançar os interesses e o bem estar especiais".

O poder do Estado, por pressuposto, dá assim a impressão de valer independentemente de qualquer arbítrio, pois seu princípio é vontade gestora da sociedade. Este organismo institucional é um todo vivo, que se desdobra, racionalmente, isto é, como um universo constituído, unindo e confundindo os vários poderes em si: o geral (Legislativo), o especial (Executivo) e o singular (Judiciário). A partir deste ponto de união dos vários interesses, o Estado se organiza como distribuição orgânica de funções, em que os membros são funcionários. Integra-se aqui a sociedade civil (que protege e assegura, como seu dever, a vida e a propriedade dos seus membros) no Estado, ao qual tudo é entregue e aí sintetizado. Como consequência, porém, entendemos que o Estado contemporâneo acabe por manifestar-se num poder burocrático, sábio por natureza e que está persuadido de que sua vontade não é um capricho arbitrário, mas consciência e conhecimento do que deve ser. Isto é, de uma vontade racional que pode e deve levar o povo às maneiras de agir e de pensar que realização a finalidade que a razão permite prever: a tecnocracia.

Em conclusão, aplicando, analogicamente, H. Arendt, podemos dizer por último que o Estado-gestor, burocrático e tecnocrático, tem por imagem adequada a estrutura da cebola, em cujo centro, em uma espécie de espaço vazio, se acha o líder, ou melhor, a liderança. E o que quer que a liderança faça, quer se integre no organismo político como uma hierarquia de competência ou oprima seus súditos como um tirano, ela o faz de dentro, e não de fora ou de cima.

Introduz-se no âmbito da política a figura do Estado-gestor da economia e da sociedade como um grande centro produtor, em que todas as atividades humanas se ligam, por abstrações estatísticas (lembre-se de que a palavra 'estatística' vem, primitivamente, de Estado), como rede homogênea de trabalho (labor) que fornece o PND – produto nacional bruto. Com isso, a distinção entre a esfera pública e a privada perde sensivelmente nitidez. Ocorre o fenômeno da intervenção crescente do Estado no domínio econômico, a socialização da produção e do consumo. Multiplicam-se as agências estatais. E o direito, que na Antiguidade era ação, diretivo para ação, âmbito do encontro dos homens pela palavra e que, depois, na Era Moderna, tornou-se comando, norma soberana que regula o fazer social, torna-se agora labor, algo como uma regra técnica de organização da atividade contínua do homem na produção de bens de consumo para sua sobrevivência.

Todas as partes extraordinariamente múltiplas do movimento desse todo, as organizações de frente política, as sociedades profissionais, os efetivos dos partidos e a organização partidária, as formações de elite e os grupos de policiamento, relacionam-se de tal maneira que cada uma delas constitui camadas da cebola, isto é mundo exterior para a camada interna e mundo interior para externa. A cebola, ou o poder tecno-burocrático, proporciona, a cada uma de suas camadas, a ficção de um mundo normal, ao lado de uma consciência de ser diferente dele. A estrutura da cebola torna enfim o sistema organizacional do poder à prova de choque contra a fatualidade do mundo real: o que quer que aconteça, o poder é necessário.

**Referência para citação:** FERRAZ JR., Tércio Sampaio. "As Origens do Estado Contemporâneo ou o Leviathan Gestor da Economia". Revista Brasileira de Filosofia, São Paulo, vol. XXXVI, fasc. 148, p. 298-313, outubro - novembro - dezembro de 1987.