

NORBERTO BOBBIO

COLEÇÃO
PENSAMENTO CRÍTICO
VOL. 69

ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE
Para uma teoria geral da política

Tradução
Marco Aurélio Nogueira

8ª EDIÇÃO



PAZ E TERRA

romana, interpretada como o exemplo mais notável de governo misto, no qual os cônsules representam o princípio monárquico, o senado o oligárquico e os comícios do povo o democrático. A razão pela qual o governo misto é superior a todos os demais repousa, segundo Políbio, no fato de que "cada órgão pode obstaculizar os outros ou com eles colaborar" e "nenhuma das partes excede a sua competência e ultrapassa a medida" [VI, 18]: uma razão que antecipa em séculos a célebre teoria do equilíbrio dos poderes (*balance of powers*), que será um dos argumentos principais dos fautores da monarquia constitucional em polémica com os defensores da monarquia absoluta. Também Cícero, no *De re publica* [I, 29, 45], sustenta que superior a todas é a forma de governo *moderatam et permixtum* de todas as três formas melhores de constituição. Na idade moderna, a doutrina do governo misto serve para magnificar a excelência da constituição inglesa contra a monarquia francesa e em geral todo governo a que se quer exaltar: governo misto é sempre a república de Veneza ou a república de Florença para quem propõe ou uma ou outra como forma ideal de governo ou ao menos como forma a ser imitada acima de qualquer outra.

Teóricos do absolutismo, isto é, de um Estado que não conhece nem reconhece entes intermediários, como Bodin e Hobbes, criticam a doutrina do governo misto pela mesma razão com que os fautores a sustentam: a distribuição do poder soberano por órgãos diversos e distintos tem por efeito o pior dos inconvenientes que podem levar um Estado à ruína — a instabilidade, precisamente aquela instabilidade que Políbio considerava característica comum das formas puras, destinadas a se interpenetrarem continuamente uma na outra, e que apenas a combinação das três formas seria capaz de interromper.

Através da idealização que Montesquieu faz da monarquia inglesa, na qual vê realizado o princípio da separação dos poderes, embora com uma transposição do significado genuíno da doutrina, na medida em que uma coisa é a mistura das três formas de governo e outra a separação dos três poderes, a monarquia constitucional passa a ser interpretada como forma mista e torna-se o modelo universal de Estado, após a revolução francesa, ao menos por um século. Significativo o fato de que Hegel, após ter relevado a insuficiência das três formas antigas para compreender a monarquia moderna, afirma que elas, já então, "estão rebaixadas a momentos da monarquia constitucional; o monarca é um; com o poder gover-

nativo intervêm os poucos e com o poder legislativo se apresenta a maioria em geral" [1821, trad. it. p. 237]. Mesmo depois da primeira guerra mundial, um dos períodos de maior transformação constitucional que a história jamais conheceu, Carl Schmitt sustenta que as constituições do moderno Estado de direito burguês são constituições mistas, porque nelas estão sempre unidos e misturados diversos princípios e elementos (democracia, monarquia, aristocracia) e enquanto tais confirmam uma antiga tradição segundo a qual o ordenamento público ideal repousa sobre uma união e mistura (*Verbindung und Mischung*) dos diversos princípios políticos [1928, p. 202]. A teoria do governo misto ocupa um posto de relevo na obra de Gaetano Mosca, o qual, como conclusão da sua *História das doutrinas políticas* [1933], e assim confirmando a sua teoria das formas de governo, escreve que do estudo objetivo da história pode-se extrair que os regimes melhores — e por "regimes melhores" entende os que tiveram maior duração (mais uma vez faz-se o valor de uma constituição residir na estabilidade) — são os governos mistos, por "governos mistos" entendendo não só aqueles em que são temperados os diversos princípios mas também aqueles em que o poder religioso está separado do poder laico e o poder econômico está separado do poder político.

7. As formas de Estado

Formas históricas

Sendo muitos os elementos que se deve levar em conta para distinguir as formas de Estado, especialmente com referência ou às relações entre a organização política e a sociedade ou às diversas finalidades que o poder político organizado persegue nas diversas épocas históricas e nas diversas sociedades, as tipologias das formas de Estado são tão variadas e mutáveis que podem tornar incômoda, e talvez inútil, uma completa exposição delas. Para pôr um pouco de ordem numa matéria tão rica e controversa, podem-se distinguir as diversas formas de Estado à base de dois critérios principais, o histórico e o relativo à maior ou menor expansão do Estado em detrimento da sociedade (um critério que inclui também aquele fundado sobre as diversas ideologias).

A base do critério histórico, a tipologia mais corrente e mais acreditada junto aos historiadores das instituições é a que propõe a seguinte seqüência: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto, Estado representativo. A configuração de um Estado de estamentos, interposto entre o Estado feudal e o Estado absoluto, data de Otto von Gierke e Max Weber, e após Weber foi retomada pelos historiadores das instituições sobretudo alemães. Nos *Elementos de ciência política*, de Mosca [1896], ainda estavam presentes os dois tipos ideais: de um lado o Estado feudal, caracterizado pelo exercício acumulativo das diversas funções diretivas por parte das mesmas pessoas e pela fragmentação do poder central em pequenos agregados sociais, e de outro lado o Estado burocrático, caracterizado pela progressiva concentração e pela simultânea (embora progressiva) especialização das funções de governo. Por "Estado estamental" (*Ständestaat*) entende-se a organização política na qual se foram formando órgãos colegiados, os *Stände* ou estados) que reúnem indivíduos possuidores da mesma posição social, precisamente os estamentos, e enquanto tais fruidores de direitos e privilégios que fazem valer contra o detentor do poder soberano através das assembleias deliberantes como os parlamentos. Deve-se a Otto Hinze a distinção entre Estados com duas assembleias, como a Inglaterra — a Câmara dos Lords, que compreende o clero e a nobreza, e a Câmara dos Comuns, que compreende o estamento burguês — e Estados de estamentos com três corpos distintos, respectivamente o clero, a nobreza e a burguesia, como a França. Mas a formação de instituições representando interesses de categoria, que atuam como contraponto do poder do príncipe, é comum a todos os Estados europeus. O contraste entre os estados e o príncipe, especialmente para estabelecer quem tem o direito de imposição fiscal, constitui grande parte da história e do desenvolvimento do Estado moderno na passagem do tipo extensivo ao tipo intensivo de condução política (ainda uma distinção de Hinze), entre o fim do medievo e o início da idade moderna. Mas mesmo onde o Estado estamental não se transforma diretamente em Estado parlamentar como na Inglaterra, ou não sobrevive até depois da revolução francesa como nos Estados alemães (dos quais a monarquia constitucional de Hegel é a idealização), à exceção da Prússia, nem sempre é fácil traçar uma nítida linha demarcatória entre Estado estamental e monarquia absoluta. Como já foi várias vezes observado, nenhuma monarquia torna-se tão absoluta ao

ponto de suprimir toda forma de poder intermediário (o Estado absoluto não é um Estado total). A idéia de uma monarquia moderada tem longa vida. Os fautores de uma monarquia *reglée*, como Claude de Seyssel, no início do Quinhentos, são os representantes da idéia de uma monarquia controlada pelo poder das ordens, assim como na teoria das formas de governo proposta por Montesquieu a monarquia distingue-se do despotismo porque o poder monárquico é contrabalançado pelos corpos intermediários. Também para Hegel, enquanto o déspota exerce o próprio poder sem intermediários, "o monarca pode até mesmo não exercer imediatamente todo o poder governamental, mas confiar uma parte do exercício dos poderes particulares a colegiados ou mesmo a classes do reino" [1808-12, trad. it., pp. 51-52]. Como forma intermediária entre o Estado feudal e o Estado absoluto, o Estado estamental distingue-se do primeiro por uma gradual institucionalização dos contra-poderes e também pela transformação das relações de pessoa a pessoa, próprias do sistema feudal, em relações entre instituições: de um lado as assembleias de estamento, de outro o rei com o seu aparato de funcionários que, onde conseguem se afirmar, dão origem ao Estado burocrático característico da monarquia absoluta. Distingue-se do segundo pela presença de uma contraposição de poderes em contínuo conflito entre si, que o advento da monarquia absoluta tende a suprimir.

A formação do Estado absoluto ocorre através de um duplo processo paralelo de concentração e de centralização do poder num determinado território. Por concentração, entende-se aquele processo pelo qual os poderes através dos quais se exerce a soberania — o poder de ditar leis válidas para toda a coletividade (a tal ponto que os costumes são considerados direito válido apenas na medida em que, por uma ficção jurídica, presumem-se acolhidos ou tolerados pelo rei que não os cancelou expressamente), o poder jurisdicional, o poder de usar a força no interior e no exterior com exclusividade, enfim o poder de impor tributos, — são atribuídos de direito ao soberano pelos legistas e exercidos de fato pelo rei e pelos funcionários dele diretamente dependentes. Por centralização, entende-se o processo de eliminação ou de exaustoração de ordenamentos jurídicos inferiores, como as cidades, as corporações, as sociedades particulares, que apenas sobrevivem não mais como ordenamentos originários e autônomos mas como ordenamentos derivados de uma autorização ou da tolerância do poder central.

Num capítulo habitualmente desprezado do *Leviatã* de Hobbes [1651, trad. it. pp. 219 ss.] dedicado às sociedades parciais, lê-se que dos sistemas regulares os únicos absolutos e independentes, isto é, sujeitos apenas a seus próprios representantes, são os Estados; todos os demais, das cidades às sociedades comerciais, são dependentes (isto é, subordinados) do poder soberano e legítimos apenas na medida em que por ele reconhecidos.

O Estado representativo

Com o advento do Estado representativo — sob a forma de monarquia primeiro constitucional e depois parlamentar, na Inglaterra após a “grande rebelião”, no resto da Europa após a revolução francesa, e sob a forma de república presidencial nos Estados Unidos da América após a revolta das treze colônias contra a pátria-mãe —, tem início uma quarta fase da transformação do Estado, que dura até agora. Enquanto na Inglaterra o Estado representativo nasce quase sem solução de continuidade do Estado feudal e do Estado estamental através da guerra civil e da “gloriosa revolução” de 1688, na Europa continental nasce sobre as ruínas do absolutismo monárquico. Tal como o Estado de estamentos, também o Estado representativo se afirma, ao menos num primeiro tempo, como o resultado de um compromisso entre o poder do príncipe (cujo princípio de legitimidade é a tradição) e o poder dos representantes do povo (por “povo” entendendo-se, ao menos num primeiro tempo, a classe burguesa), cujo princípio de legitimidade é o consenso. A diferença do Estado representativo diante do Estado estamental está no fato de que a representação por categorias ou corporativa (hoje se diria representação de interesses) é substituída pela representação dos indivíduos singulares (num primeiro tempo apenas os proprietários), aos quais se reconhecem os direitos políticos. Entre o Estado estamental e o Estado absoluto de uma parte, e o Estado representativo de outra, cujos sujeitos soberanos não são mais nem o príncipe investido por Deus, nem o povo como sujeito coletivo e indiferenciado, mera ficção jurídica que deriva dos juristas romanos e medievais, há a descoberta e a afirmação dos direitos naturais do indivíduo — direitos que cada indivíduo tem por natureza e por lei e que, precisamente porque originários e não adquiridos, cada indivíduo pode fazer valer contra o Estado inclusive recorrendo ao remédio extremo da desobediência civil e

da resistência. O reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão, primeiro apenas doutrinário através dos jusnaturalistas, depois também prático e político através das primeiras Declarações de direitos, representa a verdadeira revolução copernicana na história da evolução das relações entre governantes e governados: o Estado considerado não mais *ex parte principis* mas *ex parte populi*. O indivíduo vem antes do Estado. O indivíduo não é pelo Estado mas o Estado pelo indivíduo. As partes são anteriores ao todo e não o todo anterior às partes (como em Aristóteles e Hegel). O pressuposto ético da representação dos indivíduos considerados singularmente e não por grupos de interesse, é o reconhecimento da igualdade natural dos homens. Cada homem conta por si mesmo e não enquanto membro deste ou daquele grupo particular.

Que a igualdade natural dos homens seja o postulado ético da democracia representativa, pelos adversários chamada depreciativamente de atomística, não quer dizer que de fato os Estados representativos a tenham desde o início reconhecido. O desenvolvimento do Estado representativo coincide com as fases sucessivas do alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino. O qual porém, tornando necessária a constituição de partidos organizados, modificou profundamente a estrutura do Estado representativo, ao ponto de induzir uma profunda modificação no próprio sistema da representação, que não é mais dos indivíduos singulares mas é filtrada através de poderosas associações que organizam as eleições e recebem uma delegação em branco dos eleitores. Enquanto num sistema político representativo com sufrágio restrito são os indivíduos que elegem um indivíduo (especialmente em eleições realizadas com colégios uninominais) e os partidos se formam no interior do parlamento, no sistema político representativo com sufrágio universal os partidos se formam fora do parlamento e os eleitores escolhem um partido mais que uma pessoa (especialmente com o sistema proporcional). Esta alteração no sistema da representação induziu a transformação do Estado representativo em Estado de partidos, no qual, como no Estado de estamentos, os sujeitos políticos relevantes não são mais indivíduos singulares mas grupos organizados, embora organizados não à base de interesses de categoria ou corporativos mas de interesses de classe ou presumidamente gerais. Max Weber já havia notado que onde se defrontam grupos de interesse o procedimento normal para o alcance de decisões coletivas é o compro-

misso entre as partes e não a regra da maioria, que é a regra áurea para a formação de decisões coletivas em corpos constituídos por sujeitos considerados, de início, iguais. Weber tinha feito esta observação a propósito do Estado estatal. Hoje todos podem constatar o quanto esta observação também vale para os atuais sistemas partidários, nos quais as decisões coletivas são o fruto de tratativas e acordos entre os grupos que representam as forças sociais (os sindicatos) e as forças políticas (os partidos), mais que de votações em assembleia onde vigora a regra da maioria. Tais votações desenrolam-se, de fato, para cumprir o princípio constitucional segundo o qual no Estado representativo moderno os sujeitos politicamente relevantes são os indivíduos singulares e não os grupos (e onde os órgãos capazes de tomar deliberações vinculatórias para toda a coletividade são as assembleias, o procedimento para a formação de uma vontade coletiva é a regra da maioria); mas acabam por ter um valor puramente formal, posto que apenas ratificam decisões tomadas em outras instâncias através do procedimento da contratação.

Com base na teoria dos jogos, uma deliberação tomada por maioria é o efeito de um jogo cujo desfecho é a soma zero; uma deliberação tomada através de um acordo entre as partes é o efeito de um jogo cujo desfecho é a soma positiva. Com a primeira, aquilo que a maioria ganha a minoria perde; com a segunda, as duas partes ganham ambas alguma coisa (a partir do momento em que o compromisso é possível apenas quando os dois *partner*, após terem examinado todos os prós e todos os contras, estimam poder cada um obter alguma vantagem). Em nossas sociedades pluralistas constituídas por grandes grupos organizados em conflito entre si, o procedimento da contratação serve para manter em equilíbrio o sistema social mais do que a regra da maioria; esta última, dividindo os contendores em vencedores e vencidos, permite o reequilíbrio do sistema apenas onde é consentido à minoria tornar-se por sua vez maioria.

Os Estados socialistas

A última fase da seqüência histórica há pouco descrita não exaure certamente a fenomenologia das formas de Estado hoje existentes. Ao contrário, dela escapam — embora mais *de facto* que

de jure — a maior parte dos Estados que hoje constituem a comunidade internacional. Mesmo as ditaduras militares, os Estados despóticos governados por chefes irresponsáveis, os Estados de recente formação dominados por oligarquias restritas não controladas democraticamente, todos prestam homenagem à democracia representativa, ou justificando o próprio poder como temporariamente necessário para restabelecer a ordem perturbada e superar um período transitório de anarquia, como um governo provisório em estado de emergência, e portanto não como rejeição do sistema democrático mas como sua suspensão *pro tempore* com previsão de um retorno à normalidade, ou como imperfeita aplicação dos princípios sancionados por constituições solenemente aprovadas, mas absorvidas com demasiada rapidez por classes dirigentes formadas no Ocidente e impostas a países sem tradições de autogoverno e de luta política regulada pelo reconhecimento dos direitos civis. O Estado representativo tal como se veio formando na Europa ao longo dos três últimos séculos é, ainda hoje, o modelo ideal das constituições escritas que se vieram afirmando nestes últimos decênios, inclusive onde de fato são suspensas ou mal aplicadas (de resto, a má aplicação de uma constituição não é um vício particular dos Estados do Terceiro Mundo).

Os Estados que escapam, inclusive em linha de princípio, da fase acima descrita, são os Estados socialistas, a começar do Estado-guia, a União Soviética. Mas não é fácil dizer qual é a forma de Estado que eles representam, sendo muito amplo o contraste entre os princípios constitucionais oficialmente proclamados e a realidade de fato, entre a constituição formal e a material. Não existe uma definição aceita em comum por juristas e políticos a respeito da forma de Estado da União Soviética após a superação da fase da ditadura do proletariado, que seja como for era uma fórmula ao menos histórica e doutrinariamente relevante; tornou-se cada vez mais inaceitável a definição de república dos conselhos (ou soviets), que subsiste apenas na intitulação como recordação das origens (hoje já remotas).

Na falta de uma definição oficial, as caracterizações correntes são, na melhor das hipóteses, interpretações parciais e polêmicas, tentativas de individualizar o elemento ou os elementos predominantes. Delas podem ser indicadas algumas: seguindo a trilha da análise weberiana do processo de racionalização formal (nem sempre acompanhado do processo de racionalização material) que ca-

racteriza o Estado moderno e tem por consequência o reforço do aparato burocrático despersonalizante e a transformação do Estado tradicional em Estado racional-legal, e acompanhando a previsão catastrófica do próprio Weber a respeito do inelutável advento de um Estado burocrático num universo completamente coletivizado, uma das interpretações mais comuns do Estado soviético — que nos anos do predomínio incontestado de Stálin pôde se valer da autorizada confirmação de Trótsky — é a que o considera um Estado burocrático dominado por uma oligarquia que se renova por cooptação.

Mas uma burocracia administra, não governa. A interpretação do Estado soviético como Estado burocrático deve ser integrada pela constatação de que, num universo de Estados de partidos que se vieram afirmando com a instituição do sufrágio universal e da sociedade de massa, a diferença essencial entre as democracias representativas e os Estados socialistas está no contraste entre sistemas multipartidários e sistemas monopartidários (de direito como na União Soviética, de fato como nas assim chamadas democracias populares). O domínio de um partido único reintroduz no sistema político o princípio monocrático dos governos monárquicos do passado e talvez constitua o verdadeiro elemento característico dos Estados socialistas de inspiração leninista direta ou indireta, em confronto com os sistemas poliárquicos das democracias ocidentais. O motor imóvel do sistema é o partido, este príncipe coletivo que é o detentor do poder político e do poder ideológico, e portanto não conhece nenhuma distinção entre *regnum* e *sacerdotium*; um soberano cuja legitimidade deriva do fato de se considerar como único intérprete autêntico da doutrina (um princípio de legitimidade curiosamente próprio das Igrejas e não dos Estados, não se incluindo de fato em nenhum daqueles de que se falou nas pp. 79-80).

A análise dos Estados com partido único onipresente e onipotente deu origem à figura do Estado total ou totalitário. Para além das razões polémicas das quais nasceu a equiparação (historicamente incorreta) entre Estados fascistas e Estados comunistas, tal figura oferece a representação mais fiel de uma organização política na qual perdeu força uma nítida linha demarcatória entre Estado e Igreja de um lado (por “Igreja” entendendo-se a esfera não só da vida religiosa mas também da vida contemplativa no sentido clássico do termo e da vida espiritual no sentido moderno e laico), e entre Estado e sociedade civil de outro (por “sociedade

civil” entendendo-se marxianamente a esfera das relações económicas) — uma organização política, portanto, que estende o próprio controle sobre cada comportamento humano, não deixando nenhum interstício no interior do qual possa se desenvolver, a não ser ilicitamente, a iniciativa dos indivíduos e dos grupos. Enfim, não se deve esquecer a interpretação do Estado soviético como despotismo oriental (Wittfogel), fundada mais sobre uma reconstrução histórica do que sobre uma análise estrutural como a precedente. Recordese que por “despotismo” sempre se entendeu, ao menos a partir de Aristóteles, a forma de governo na qual o governante impera sobre seus súditos como o senhor sobre os escravos, ou com a expressão icástica de Maquiavel, o principado governado “por um príncipe, e todos os outros são servos”, como na Turquia [1513, ed. 1977 p. 19].

Estado e não-Estado

A referência à categoria do Estado totalitário e a sua definição permitem que se passe a discorrer sobre o segundo critério de classificação das formas de Estado, ao qual se acenou nas pp. 113-6. No Estado totalitário toda a sociedade está resolvida no Estado, na organização do poder político que reúne em si o poder ideológico e o poder económico. Não há espaço para o não-Estado. O Estado totalitário representa um caso-limite, já que o Estado na sua acepção mais larga, que compreende inclusive a *pólis* grega, viu-se sempre diante do não-Estado na dupla dimensão da esfera religiosa (no sentido mais amplo da palavra) e da esfera económica. Mesmo no modelo ideal aristotélico, no qual o homem é animal político, a esfera económica divide-se entre o governo da casa e a arte de enriquecer (*krematistika*) — que diz respeito às relações de troca —, e não pertence ao Estado; a vida contemplativa, que Aristóteles considerava superior à vida ativa, pertence ao sábio. O Estado hobbesiano, embora subordinando a Igreja ao Estado e atribuindo-se o direito de proibir as teorias sediciosas, e assim arruando-se o monopólio do poder ideológico, deixa a mais ampla liberdade económica a seus súditos. Em sentido inverso, o Estado ético de Hegel — que com frequência foi interpretado como um Estado-todo — é o momento final do Espírito objetivo, para além do qual existe o Espírito absoluto que compreende as mais altas

expressões da vida espiritual, a arte, a religião, a filosofia. A presença do não-Estado, em uma das duas formas ou em ambas as duas, sempre constituiu um limite de fato e de princípio, na realidade objetiva e nas especulações dos escritores políticos, à expansão do Estado. Este limite varia de Estado a Estado; o ato de dar relevo a estas variações constitui pois um possível e mesmo útil critério de diferenciação das formas históricas de Estado. Não se confunde o limite que o Estado recebe da presença mais ou menos forte do não-Estado com os limites jurídicos do poder político aos quais foi dedicado o parágrafo 5; estes são limites do poder político, aqueles a que foram dedicados os dois parágrafos seguintes são limites ao poder político.

Com o advento do cristianismo, religião tendencialmente universal e que, como tal, ultrapassa as fronteiras dos Estados singulares, o problema das relações entre sociedade religiosa e sociedade política tornou-se um problema permanente da história européia. Enquanto no mundo clássico o não-Estado, sob a forma por exemplo da república universal dos estóicos, é um ideal de vida, não uma instituição, com a difusão do cristianismo o não-Estado torna-se uma instituição com a qual o Estado deve continuamente ajustar as contas, verdadeiro poder que afirma desde o início a própria supremacia sobre as potestades terrenas com o princípio *imperator intra ecclesiam, non supra ecclesiam* [Santo Ambrósio, *Sermo contra Auxentium*, 36]. Segundo a doutrina que passou à história como doutrina gelasiana (do papa Gelásio I): "*Duo sunt quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacra pontificum et regalis potestas*" [Epistulae, XII, 2]. Mesmo a *potestas regalis* deriva da própria investidura de Deus (*nulla potestas nisi a Deo* [São Paulo, *Carta aos Romanos*, 13, 1]), mas o seu fim é deste mundo, é a paz na terra, tanto interna quanto externa, e como tal está subordinado ao fim da *auctoritas sacra pontificum*, que é a pregação e a realização de uma doutrina da salvação. Cabe ao príncipe erradicar o mal e exterminar os heréticos, mas é privilégio da Igreja estabelecer o que é bom e o que é mau, quem é herético e quem não é.

Para o nosso objetivo, é interessante notar que numa doutrina do primado do não-Estado, o Estado se resolve na detenção e no exercício legítimo do poder coativo, de um poder meramente instrumental na medida em que presta serviços (indispensáveis mas, pela sua própria natureza, de grau inferior) a uma potência supra-

ordenada. Esta observação é interessante porque a própria representação instrumental do Estado ocorre quando o não-Estado que avança as próprias pretensões de superioridade contra o Estado é a sociedade civil-burguesa. Na sociedade feudal, poder econômico e poder político são indissociáveis um do outro, e mais além, no Estado patrimonial, o *imperium* não pode subsistir sem uma forma qualquer de *dominium* (pelo menos o *dominium eminens*): uma confusão que permanece até quando um direito tão especificamente patrimonial como o da sucessão hereditária continue a valer não só para os bens mas também para a transmissão do poder político e de funções estatais. Com a formação da classe burguesa que luta contra os vínculos feudais e pela própria emancipação, a sociedade civil, como esfera das relações econômicas que obedecem a leis naturais superiores às leis positivas (segundo a doutrina fisiocrática), ou enquanto regulada por uma racionalidade espontânea (o mercado ou a mão invisível da Adam Smith), pretende destacar-se do abraço mortal do Estado, o poder econômico é claramente diferenciado do poder político e ao fim deste processo o não-Estado se afirma como superior ao Estado, tanto na doutrina dos economistas clássicos quanto na doutrina marxiana, embora com sinal axiológico oposto. A principal consequência do primado do não-Estado sobre o Estado é ainda uma vez uma concepção meramente instrumental do Estado, a sua redução ao elemento que o caracteriza, o poder coativo, cujo exercício a serviço dos detentores do poder econômico deveria ser o de garantir o autônomo desenvolvimento da sociedade civil, e o transforma num verdadeiro "braço secular" da classe economicamente dominante.

Estado máximo e mínimo

Estado cristão e Estado burguês são dois casos-limite. São duas representações do Estado, às quais nem sempre corresponde pontualmente a realidade, exprimindo o ponto de vista do não-Estado. Do ponto de vista do Estado, as relações com o não-Estado variam segundo a maior ou menor expansão do primeiro em direção ao segundo. Também sob este aspecto podem ser distinguidos dois tipos ideais: o Estado que assume tarefas que o não-Estado na sua pretensão de superioridade reivindica para si, e o Estado indiferente ou neutro.

Diante da esfera religiosa, estas duas posturas dão lugar às figuras do Estado confessional e do Estado laico; diante da esfera econômica, às figuras do Estado intervencionista — que assume várias formas históricas, das quais a mais persistente é a do *Wohlfahrt Staat* do Setecentos, ressurgindo no *welfare state* contemporâneo — e do Estado abstencionista. Tal como o Estado confessional — que assumindo uma determinada religião como religião de Estado, preocupa-se com o comportamento religioso dos próprios súditos e com este objetivo lhes controla os atos externos, as opiniões, os escritos, impedindo qualquer manifestação de dissenso e perseguindo os dissidentes —, assim também o Estado que não considera a si estranho o modo pelo qual se desenrolam em seu âmbito as relações econômicas assume como própria uma determinada doutrina econômica (o mercantilismo no Setecentos, o keynesianismo nos últimos cinquenta anos), advoga para si o direito eminente de regular a produção dos bens ou a distribuição da riqueza, facilita certas atividades e obstaculiza outras, imprime uma direção ao conjunto da atividade econômica do país. Tanto o Estado confessional quanto o Estado intervencionista podem ser incluídos na figura setecentista do Estado eudemonológico, isto é, do Estado que se propõe como fim a felicidade dos seus próprios súditos, entendida a felicidade no sentido mais amplo como possibilidade de perseguir, mais do que o maior bem terreno, o bem ultraterreno que apenas a verdadeira religião pode assegurar. O Estado liberal, que se contrapõe polemicamente ao Estado eudemonológico, é ao mesmo tempo laico com respeito à esfera religiosa e abstencionista com respeito à esfera econômica (e não por acaso é freqüentemente designado com um termo da linguagem religiosa: “agnóstico”). Também é definido como Estado de direito (num dos vários significados desta expressão), não tendo fins externos que lhe provenham do não-Estado, não tendo outro fim senão o de garantir juridicamente o desenvolvimento o mais autônomo possível das duas esferas fronteiriças, ou seja, a mais larga expressão da liberdade religiosa e a mais larga expansão da liberdade econômica.

O processo de secularização, ou da emancipação do Estado dos cuidados para com os negócios religiosos, e o processo de liberalização, ou da emancipação do Estado dos cuidados para com os negócios econômicos, avançam a um mesmo passo na idade moderna. Ambos são o efeito de uma crise da concepção paternalista do poder e daquele movimento (o iluminismo) que Kant de-

finiu como representando a saída do homem da minoridade. Ao Estado-providência contrapõe-se polêmica e enfaticamente o Estado-custódio (ou gendarme). Este duplo processo pode também ser descrito, da parte do Estado, como processo de desmonopolização do poder ideológico de um lado, e de desmonopolização do poder econômico de outro. Ao Estado resta, e restará até quando for um Estado, o monopólio da força através do qual deve ser assegurada a livre circulação das idéias (e portanto o fim de toda ortodoxia) e a livre circulação dos bens (e portanto o fim de toda forma de protecionismo). Na realidade, porém, este processo não foi assim tão linear como tinham acreditado os escritores liberais do século passado. O Estado confessional reapareceu sob a forma de Estado doutrinai, isto é, de Estado que tem uma doutrina sua (por exemplo, o marxismo-leninismo), à base da qual é reproposta a distinção entre ortodoxos e heréticos (ou “renegados”, que é expressão típica da linguagem religiosa), para não falar dos Estados islâmicos, surgidos porém em países onde a secularização jamais ocorrera ou havia sido imposta à força; o Estado que assume a tarefa de dirigir a economia reapareceu sob a forma de Estado socialista e, embora de forma mais branda, com respeito apenas ao sistema distributivo e não também ao produtivo, no assim chamado *Sozialstaat*, ou Estado social ou Estado de justiça, promovido pelos partidos social-democráticos.

Para dizer a verdade, com relação a este último dão-se duas interpretações opostas, conforme sejam julgadas favoravelmente ou não as transformações ocorridas com respeito ao Estado liberal (liberista no interior e protecionista para o exterior): aquilo que os intérpretes benévolos chamam de Estado de justiça social — que corrigiu algumas das maiores deformações do Estado capitalista em benefício das classes menos favorecidas — é, para os críticos de esquerda que não renunciaram ao ideal do socialismo ou do comunismo, o “Estado do capital”, o assim chamado *capitalistate*, o “capital que se fez Estado” (Habermas), ou com expressão menos recente mas continuamente retomada, o Estado do “capitalismo organizado” (Hilferding), um sistema de poder, em substância, do qual o sistema capitalista se serve para sobreviver e continuar a prosperar, como condição da sua própria “valorização” numa sociedade em que, através da democratização das estruturas de poder, a força do antagonista (o movimento operário) aumentou enormemente. A julgar pelo estado atual do debate, a

crítica de esquerda teve por efeito não o início de uma *malis* profunda transformação do Estado, chamado depreciativamente de “assistencial”, num Estado com maior conteúdo socialista, mas o despertar de nostalgias e esperanças neo-liberistas*.

8. O fim do Estado

A concepção positiva do Estado

É bem conhecida a tese de Engels segundo a qual o Estado, assim como teve uma origem, terá um fim, e acabará quando desaparecerem as causas que o produziram. Ao lado do problema da origem do Estado, também o problema do fim do Estado é um tema recorrente. Porém, é preciso antes de tudo distinguir o problema do fim do Estado do problema da crise do Estado de que tanto se fala nesses anos, com referência ou ao tema da crescente complexidade e à conseqüente ingovernabilidade das sociedades complexas, ou ao fenômeno do poder difuso, cada vez mais difícil de ser reconduzido à unidade decisional que caracterizou o Estado de seu nascimento a hoje. Por crise do Estado entende-se, da parte de escritores conservadores, crise do Estado democrático, que não consegue mais fazer frente às demandas provenientes da sociedade e por ele mesmo provocadas; da parte de escritores socialistas ou marxistas, crise do Estado capitalista, que não consegue mais dominar o poder dos grandes grupos de interesse em concorrência entre si. Crise do Estado quer portanto dizer, de uma parte e de outra, crise de um determinado tipo de Estado, não fim do Estado. Prova disso é que retornou à ordem do dia o tema de um novo “contrato social”, através do qual dever-se-ia precisamente dar vida a uma nova força de Estado, diverso tanto do Estado capitalista ou Estado de injustiça, quanto do Estado socialista ou Estado de não-liberdade.

O tema do fim do Estado está estreitamente ligado ao juízo de valor positivo ou negativo que foi dado e continua a se dar a

* O termo italiano “liberista” (aqui traduzido literalmente) refere-se ao universo do liberalismo econômico e basicamente à restauração do livre-cambismo. (N. do T.)

respeito desta máxima concentração de poder possuidora do direito de vida e de morte sobre os indivíduos que nele confiam ou que a ele se submetem passivamente. Toda a história do pensamento político está atravessada pela contraposição entre concepção positiva e concepção negativa do Estado. A concepção negativa é um pressuposto necessário mas não suficiente do ideal do fim do Estado. Quem dá um juízo positivo a respeito do Estado — quem crê que o Estado é, se não o máximo bem, uma instituição favorável ao desenvolvimento das faculdades humanas, ao progresso civil, uma *civil society* no sentido setecentista do termo — será induzido a esperar não o fim do Estado, mas a gradual extensão das instituições estatais (*in primis*, do monopólio da força mesmo que controlado por organismos democráticos) até a formação do Estado universal. De fato, a utopia do Estado universal teve seus defensores tanto quanto a do fim do Estado.

Segundo uma tradição consolidada, a concepção positiva do Estado tem como arquétipo o *Eu zen* (o *bonum vivere*) de Aristóteles, retomado pela filosofia escolástica em seguida à tradução latina da *Política* (segunda metade do século XIII): a *polis* existe “para tornar possível uma vida feliz” [*Política*, 1252b, 30]. Mas culmina na concepção racional do Estado que vai de Hobbes, através de Spinoza e Rousseau, a Hegel: racional porque é dominada pela idéia de que fora do Estado existe o mundo das paixões desenfreadas ou dos interesses antagonicos e inconciliáveis, e de que apenas sob a proteção do Estado o homem pode realizar a própria vida de homem de razão. Naturalmente, à concepção positiva do Estado corresponde uma concepção negativa do não-Estado, da qual existem duas versões principais que se reforçam uma à outra: a versão do estado bestial, de Lucrécio a Vico, de um estado que se prolonga no estado selvagem dos povos primitivos, e a versão do estado de anarquia, entendida hobbesianamente como guerra de todos contra todos. As duas versões diferem nisto: para a primeira o não-Estado é uma fase superável, e de fato em muitas noções é dada como superada, da história humana; para a segunda, é um estado no qual o homem pode sempre recair, como acontece de fato quando explode uma guerra civil.

A concepção positiva do Estado vinculam-se as discussões sobre a república ótima, que pressupõem a convicção de que os Estados existentes são imperfeitos mas aperfeiçoáveis e que portanto o Estado, como força organizada de convivência civil, não

deve ser destruído mas conduzido à plena realização de sua própria essência. Forma extrema do delineamento da república ótima são os esboços de repúblicas ideais, de repúblicas que não existiram e jamais existirão em lugar nenhum (ou que estão colocadas em lugares imaginários) e que são propostas como ideais-limites de um ordenamento perfeitamente racional, onde cada comportamento está rigorosamente previsto e é rigidamente regulado. Da *Repubblica* de Platão à *Cidade do Sol* de Tommaso Campanella, as repúblicas ideais são sempre modelos de superestatalização, de uma verdadeira hipertrofia das funções de regulamentação da vida civil, da qual teria nascido a necessidade da vida política, e são portanto representações inspiradas numa concepção altamente positiva do Estado (cuja contra-figura é a utopia negativa como a de Orwell, surgida como reação às prevaricações reais ou previsíveis do Estado-tudo).

O Estado como mal necessário

Existem duas concepções negativas do Estado, uma mais fraca e outra mais forte: o Estado como mal necessário e o Estado como mal não necessário. Apenas a segunda conduz à idéia do fim do Estado.

A concepção negativa do Estado como mal necessário apresentou-se por sua vez, na história do pensamento político, sob duas formas diversas, conforme o Estado tenha sido julgado do ponto de vista do primado do não-Estado-Igreja ou do não-Estado-sociedade civil.

Na primeira forma, característica do primitivo pensamento cristão, o Estado é necessário como *remedium peccati*, pois a massa é perversa e deve ser contida por meio do medo (o medo que para Montesquieu será o princípio do despotismo e para Robespierre, combinado com a *virtú*, o princípio do governo revolucionário): "*In gentibus principes, regesque electi sunt ut terrore suo populos a malo coererent atque ad recte vivendum legibus subderent*" [Isidoro di Siviglia, *Sententiae*, III, 47, 1, in Migne, *Patrologia Latina*, LXXXIII, col. 717]. Abandonada pelo pensamento escolástico, que por influência da doutrina clássica recupera a tese da função positiva do governo civil, a doutrina negativa do Estado é retomada por Lutero, com uma veemência que apenas será

igualada pelas doutrinas que justificarão o terrorismo de Estado, na célebre carta aos príncipes cristãos *Sobre a autoridade secular* [1523], onde se lê que, sendo poucos os verdadeiros cristãos, "Deus impôs aos demais, além ... do reino de Deus, um outro regimento, e os colocou sob a espada, de tal modo que, mesmo que o fizessem de bom grado, não sejam capazes de exercer a sua perversidade e, onde o façam, não o façam sem temor, ou com serenidade e alegria; precisamente da mesma maneira como com laços e cadeias se amarra uma besta selvagem e feroz, para que não lhe seja possível morder ou agredir, mesmo que o fizesse prazerosamente" [trad. it. p. 403]. Para além de qualquer visão religiosa, a concepção negativa do Estado surge na corrente do pensamento político realista, fundado numa antropologia pessimista. De algumas célebres sentenças de Maquiavel derivou a imagem do "vulto demoníaco" do poder. Mas o nexo entre antropologia pessimista e concepção negativa do Estado não é necessário. Hobbes tem uma visão pessimista do homem, que abandonado a si mesmo é lobo para o outro homem; mas Leviathan é o monstro benéfico contraposto a Behemoth, o monstro maléfico da guerra civil.

Admitido o Estado como um mal, mas necessário, nenhuma destas doutrinas desemboca no ideal do fim do Estado. Melhor o Estado que a anarquia. Na visão cristã do mundo, além do Estado — melhor: acima do Estado — há a Igreja, que se serve do Estado para o bem e portanto dele necessita mesmo se o considera um instrumento imperfeito. A negatividade do Estado não está sem resgate na sua subordinação à Igreja (enquanto que na concepção realista do Estado não existe resgate senão na potência que é o fim último do príncipe). Por isto, mesmo em sua negatividade o Estado pode e deve continuar a sobreviver. "*Et licet peccatum humanae originis per baptismi gratiam cunctis fidelibus dimissum sit, tamen aequus deo deo discrevit hominibus vitam, alios servos constituens, alios dominos, ut licentia male agendi servorum potestate dominantium restringatur*" [Isidoro di Siviglia, *Sententiae*, III, 47, 1, in Migne, *Patrologia Latina*, LXXXIII, col. 717].

Quando a sociedade civil sob a forma de sociedade de livre mercado avança a pretensão de restringir os poderes do Estado ao mínimo necessário, o Estado como mal necessário assume a figura do Estado mínimo, figura que se torna o denominador comum de todas as maiores expressões do pensamento liberal. Para Adam Smith, o Estado deve se limitar a prover a defesa externa e a

ordem interna, bem como a execução de trabalhos públicos. Nenhum mais incisivamente do que Thomas Paine expressou a exigência da qual nasce a idéia do Estado mínimo. Justamente no início de *Senso Comum* escreve: "A sociedade é produzida por nossas necessidades e o governo por nossa perversidade; a primeira promove a nossa felicidade *positivamente* mantendo juntos os nossos afetos, o segundo *negativamente* mantendo sob freio os nossos vícios. Uma encoraja as relações, o outro cria as distinções. A primeira protege, o segundo pune. A sociedade é sob qualquer condição uma dádiva; o governo, inclusive na sua melhor forma, nada mais é que um mal necessário, e na sua pior forma é insuportável" [1776, trad. it. p. 69]. De Wilhelm von Humboldt a Benjamin Constant, de John Stuart Mill a Herbert Spencer, a teoria de que o Estado, para ser um bom Estado, deve governar o menos possível domina durante todo o espaço de tempo em que a sociedade burguesa se expande e em que triunfam — na verdade, mais em teoria que na prática — as idéias do livre mercado interno e internacional (o livre-cambismo). Mas mesmo neste caso Estado mínimo não quer dizer sociedade sem Estado ou que começa a se tornar sem Estado. A teoria do Estado mínimo não coincide com nenhuma das formas que assume, no mesmo século, o anarquismo. Um livro que nestes últimos anos obteve grande sucesso — ao ponto de ser comparado a *Sobre a liberdade* de John Stuart Mill [1859] —, *Anarquia, Estado e Utopia*, de Robert Nozick [1974], propôs-se como objetivo principal a defesa do Estado mínimo tanto contra a negação anárquica do Estado quanto contra o Estado de justiça, em particular contra as teses também elas muito debatidas de John Rawls [1971], argumentando longa e sutilmente em favor da tese de que "o estado mínimo é o Estado mais vasto que se possa justificar" [Nozick 1974, trad. it. p. 290].

Uma variante da teoria do Estado mínimo, fronteira com a teoria do fim do Estado, é a doutrina anglo-saxã do *guild-socialism*, que elaborou uma verdadeira teoria do Estado pluralista, fundado na distinção entre descentralização funcional ou dos grupos e descentralização territorial, e na tese de que o Estado deve restringir a própria função à de supremo coordenador dos grupos funcionais, econômicos e culturais. Manifesto do pluralismo jurídico e social pode ser considerada *A declaração dos direitos sociais* de Georges Gurvitch [1944], que tem longínquas origens proudhonianas: o indivíduo deve ser levado em consideração não como ente abstrato

mas como produtor, consumidor, cidadão; a cada atividade deve corresponder alguma associação funcional e o Estado enquanto ente suprafuncional deve ter tarefas de coordenação, não de domínio.

O Estado como mal não necessário

E se o Estado fosse um mal e além do mais não fosse necessário? A resposta afirmativa a esta pergunta deu vida às várias teorias do fim do Estado. É preciso admitir que em todas estas teorias o Estado é sempre entendido como o detentor do monopólio da força e, assim, como a potência que, única num determinado território, tem os meios para constringir os réprobos e os recalitrantes, mesmo que recorrendo em última instância à coação. Portanto, fim do Estado quer dizer nascimento de uma sociedade que pode sobreviver e prosperar sem necessidade de um aparato de coerção. Vale dizer, que além do Estado mínimo que se libertou primeiro do monopólio do poder ideológico, permitindo a expressão das mais diversas crenças religiosas e opiniões políticas, depois do monopólio do poder econômico, permitindo a livre posse e a livre transmissão dos bens, existe como termo final da emancipação do não-Estado em relação ao Estado a sociedade sem Estado, que se libertou inclusive da necessidade do poder coativo. O ideal da sociedade sem Estado é um ideal universalista: a república dos sábios, sonhada pelos estoícos, que no entanto consideravam necessário o Estado para o vulgo, ou a vida monacal, que porém não rejeita, quando preciso, a proteção dos poderosos deste mundo, podem ser interpretadas como prefigurações de uma sociedade sem Estado, mas por si sós não comprovam a sua factibilidade.

A mais popular das teorias que sustentam a factibilidade ou mesmo o advento necessário de uma sociedade sem Estado é a marxiana (ou melhor, engelsiana), à base de um raciocínio que, reduzido aos mínimos termos, pode ser assim exposto: o Estado nasceu da divisão da sociedade em classes contrapostas por efeito da divisão do trabalho, com o objetivo de consentir o domínio da classe que está em cima sobre a classe que está embaixo; quando, em seguida à conquista do poder por parte da classe universal (a ditadura do proletariado), desaparecer a sociedade dividida em classes, desaparecerá também a necessidade do Estado. O Estado

se extinguirá, morrerá de morte natural, pois não será mais necessário. Esta teoria é talvez a mais engenhosa das que defendem o ideal da sociedade sem Estado mas nem por isso é menos discutível: tanto a premissa maior do silogismo (o Estado é um instrumento de domínio de classe) quanto a premissa menor (a classe universal está destinada a destruir a sociedade de classes) não têm resistido àquele, formidável argumento fornecido, como diria Hegel, pelas “duras réplicas da história”.

A teoria marx-engelsiana do fim do Estado é certamente a mais popular mas não é a única. Sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, podemos indicar ao menos outras três delas. Existe acima de tudo, antiga e sempre renascente, uma aspiração a uma sociedade sem Estado de origem religiosa, comum a muitas seitas heréticas cristãs que, pregando o retorno às fontes evangélicas, a uma religião da não violência e da fraternidade universal, refutam a obediência às leis do Estado, não lhe reconhecem as duas funções essenciais, a milícia e os tribunais, consideram que uma comunidade que vive em conformidade com os preceitos evangélicos não necessita das instituições políticas. No extremo oposto, o ideal do fim da sociedade política e da classe política que dela extrai uma abusiva vantagem foi pregado por uma concepção do Estado que hoje seria chamada de tecnocrática, como a exposta por Saint-Simon, segundo a qual na sociedade industrial — cujos protagonistas não são mais os guerreiros e os legistas mas os cientistas e os produtores — não haverá mais necessidade da “espada de César”. Este ideal tecnocrático porém é acompanhado em Saint-Simon por uma forte inspiração religiosa (o *nouveau christianisme*), quase a sugerir a idéia de que este salto para fora da história que é a sociedade sem Estado não é pensável prescindindo-se de uma idéia messiânica. Ao mesmo tempo, o modelo tecnocrático exerceu uma forte influência inclusive sobre alguns teóricos do marxismo. Pense-se naquilo que foi definido como *le rêve mathématique* de Bukhárin, expresso tão claramente em algumas afirmações do *ABC do comunismo*, segundo o qual, ocorrida a revolução, “a direção central [no ordenamento social comunista] será confiada a vários escritórios de contabilidade e a escritórios de estatística” [Bukhárin e Preobrachensky, 1919, trad. it. p. 66].

Por fim, o ideal da sociedade sem Estado deu origem a uma verdadeira corrente de pensamento político e a vários movimentos correspondentes que, do fim do Setecentos até hoje, não cessaram

de alimentar o debate político e de desenvolver ações conformes aos ideais propugnados: o anarquismo. Levando às últimas consequências o ideal da libertação do homem de toda forma de autoridade, religiosa, política e econômica, e vendo no Estado o máximo instrumento da opressão do homem sobre o homem, o anarquismo sonha uma sociedade sem Estado nem leis, fundada na espontânea e voluntária cooperação dos indivíduos associados, respectivamente livres uns com respeito aos outros, e iguais entre si. Embora diversificados — seja pelos pressupostos filosóficos, seja pela escolha dos meios (persuasão ou violência?), seja pelas reformas econômicas e políticas de que se fazem promotores —, os movimentos anarquistas representam o ideal sempre retornante de uma sociedade sem oprimidos e sem opressores. Mais que em convicções religiosas ou em pretensas teorias científicas, fundam-se numa concepção otimista do homem, diametralmente oposta à que invoca o Estado forte para domar a “besta selvagem”.