

# A CRISE DO ESTADO SOB O PONTO-DE-VISTA DA TEORIA DO ESTADO

**Lourival Vilanova**

Professor da Universidade Federal de Pernambuco

Sumário:

1. O Contexto Social de uma Ciência Social.
2. Conceito de Estado: Contraparte de uma Situação Social e Histórica.
3. Semântica do Termo Estado.
4. O Estado Contemporâneo.
5. Expansão Interna do Estado.
6. O *Quantum* de Estado.
7. Hipertrofia do Poder Executivo.

## **1. O Contexto Social de uma Ciência Social.**

Deixemos de lado as ciências formais e as ciências empíricas naturais. Qualquer ciência empírico-social não advém motivada pelo afã puro de conhecer, pelo impulso teoreticamente límpido de saber pelo saber. A filosofia mesma, que se tem como se fosse provocada pelo desejo de conhecimento, provém de uma relação do sujeito cognoscente com seu mundo circunjacente, parte do qual é o mundo social: se seu fim imediato é saber pelo saber, seu intento imediato é o saber como instrumento de alteração no mundo circundante. O caráter a-pragmático, utilitariamente neutro, está na estrutura manifesta: na estrutura

profunda do ato reside um *quantum* de ideologia e a vontade de modificar o mundo. Isto nada mais é que a vinculação existencial do conhecimento e do sujeito do conhecimento com o contexto social e cultural concreto em que se acha instalado.

Uma ciência social qualquer que surge representa uma auto-reflexão sobre a realidade social, a realidade dando-se conta de si mesma. E não se dá conta de si mesma, na espécie de ciência, se não se tornar problemática. O mais agudo pensador e sociólogo de seu tempo, Georg Simmel, observou que a sociologia surgia condicionada, sociologicamente, pelo seu tempo histórico e social. Compreende-se. Numa quadra social de estabilidade relativa, com seu repertório de crenças, de normas, de mitos e de ídolos, de instituições e de símbolos, de valores e de comportamentos congruentes com esses valores, o ritmo da mudança é absorvido imperceptivelmente no marco tranqüilo da herança social e se dissolve como simples evolução (pense-se no conceito de *progresso* como processo não-revolucionário); num compasso assim de evolução sem revolução, a existência da sociedade e dos grupos e sub-grupos, do poder e do Estado, não se convertem em problema.

Podem surgir com o pregador da reforma social, ou com os portadores do saber institucional, novas teorias da política, teorias da sociedade, teorias do Estado, mas tais peripécias esbatem-se nos quadros firmes da legitimidade vigente, se provocarem eficácia social: valem como sintomas de que a relação estabilidade/mudança acusa em algum ponto o fato emergente da crise. Mas, tão ponto-a-ponto é o fluxo do suceder histórico, que o futuro social está antecipado no presente social, como potencialidade bastante previsível.

Foram como respostas à circunstância social convertida em problema que surgiram a ciência política, a sociologia, a ciência do direito, a ciência econômica, a psicologia

social e a psicanálise. O mesmo fio condutor nos levaria a relacionar a transformação da moderna ciência da linguagem, superando a gramática e a semântica clássicas, quer dizer, a ciência da linguagem correspondente ao período liberal e pós-liberal. A linguagem é a contraparte do processo social, cuja mutação como crise repercute na língua e na fala, motivando sociologicamente essa reflexão da linguagem sobre si mesma: a linguagem sobre a linguagem.

## **2. Conceito de Estado: Contraparte de uma Situação Social e Histórica.**

Simplificando o tema, com vista aos limites desta comunicação, podemos dizer que o mundo medieval não proporcionou as condições sociológicas para que surgisse o conceito de Estado. Houve estruturas de poder, dispersas e conflitantes. Eram estruturas de poder a Igreja, as cidades livres, os senhores feudais e seus vassallos, o Sacro Império Romano, os gremios e corporações e outros entes intercalares. Estrutura de poder houve, sem alcançar, todavia, a concentração e a preeminência que caracterizam a estrutura de poder estatal. Estruturas de poder político eram, sem que o político confluísse, potenciando-se, em Estados.

Poderes sociais podem ser ou não estruturas de poder político. O poder patriarcal é poder social, sem alargar-se e alcançar o grau de politicidade, que não reside estritamente no conteúdo ou no fim que tem em mira o poder político. O poder dos mosteiros, o poder das associações gremiais eram, naqueles, de natureza religiosa, nestas, de natureza artesanal e comercial. Mas, desde que vão além do meramente religioso e do meramente concernente aos ofícios, e aspiram a exercer poder sobre o universo social, com técnicas de mando de quem tem poder de decidir o direito, de aplicar sanções, de gerir serviços comunais, a partir dessa linha de ação convertem-se em poderes

políticos. Um senhor feudal, com sua vassalagem, com o poder de aplicar a justiça, de cunhar moedas, de manter milícias, de ter o território como órbita de poder - ainda que se indistinguindo a relação de propriedade da relação de *imperium* - torna-se um centro de poder político. Poderes políticos, pré-estatais, os houve, e muitos, na segunda metade da Idade Média; e tantos eram que impossibilitavam a formação de um único centro, dentro de sua órbita.

O essencial não reside em que haja um único centro de poder, espécie de império mundial (europeu-ocidental), arquétipo religioso-cristão. Mas sim, centros diversos, estruturas de poder político que, no interior do espaço físico e do espaço social, mantenham, com excludência de qualquer outro ente intermediário, a capacidade de decisão mais alta, preeminente, soberana. Essa confluência para um ponto mais alto cumpre-a o Estado, que se confunde com o titular do poder político. Com o Estado, começa a história superior (como sublinha Spengler em obra monumental que recobra densa atualidade), numa repetição hegeliana firmada no relativismo histórico que esvazia o Estado como concreção máxima do *ethos*, onde direito e ética se mesclam.

O conceito de Estado é a réplica, em termos de pensamento político e de teoria política, desse fato objetivo: estatização das relações políticas, que são relações de poder - de titularidade de mando e de dever de obediência - convergentes para um poder de decisão em última instância. Esse poder converte o espaço material em órbita de validade e eficácia de um ordenamento jurídico, transforma a relação fática de mando/obediência em relação jurídica de autoridade/súdito, unifica o espaço físico e monopoliza o direito, em seus momentos de criação e aplicação.

### **3. Semântica do Termo Estado.**

Não pretendemos reconstruir as linhas, mesmo genéricas, de um processo histórico já bem abordado pela história política, pela sociologia política e pela teoria política (pelas ciências políticas e pela ciência política em singular). Sublinhemos tão só que nada impede conferir ao termo *Estado* uma semântica tão larga que venha a abranger todos os fatos políticos que, em algum grau, apresentem convergência para um centro superior de mando. Se assim convencionarmos, a título de definição operativa ou estipulativa, serão Estados as unidades tribais estudadas pela antropologia cultural, como serão Estados as formações políticas da Antiguidade Clássica e as das Baixa e Alta Idade Média.

É certo que uma denotação tão ampla vem em prejuízo da conotação que especifique inequivocamente o fato político, cuja mais complexa manifestação é o Estado. Se Estado é toda estrutura de poder social dotada de politicidade, então a Teoria do Estado é generalizadora, uma teoria universal do Estado, que não se detém nas configurações históricas, que são as culturas como corpos individualizados de coisas e ações humanas, de valores, de normas, de usos, de símbolos, de idéias e ídolos (em sentido amplo), de instituições em que se cristalizam as direções econômicas, religiosas, políticas, artísticas, científicas, éticas, jurídicas que a vida coletiva toma.

Se, em vez disso, enriquecemos o conceito de Estado com mais notas, usando-o como universal-concreto (válido logicamente o conceito geral-concreto: paradoxal é o abstrato-concreto, ou o geral-individual, pela impossibilidade dos termos), então manipulamos um conceito não-individual, tópico, singular, como nome próprio deste ou daquele ente político, mas como conceito dotado de generalidade, ainda que circunscrito a um âmbito histórico-cultural. Este, precisamente este é o uso da

generalização que dá lugar ao *tipo empírico* de um Jellinek, ou de um Max Weber.

O Estado como tipo-empírico é um conceito geral, mas aplicável tão só ao Estado moderno e contemporâneo, no interior de um ciclo histórico-cultural definido. É o Estado como corporação territorial soberana, onde fatos políticos, relações políticas e estruturas políticas são admitidas (pluralismo das formas políticas): partidos, organizações profissionais com projeção política, instituições de toda ordem com ação política. O Estado é uma entre outras estruturas políticas, justamente a que se sobrepõe, a que exerce o monopólio juridicamente legitimado do poder. Não digamos o poder de coação, pois deter poder político é deter poder de constituir ou desconstituir o direito, o poder de decisão jurisdicional dos conflitos de interesses que encontram qualificação relevante nas normas do direito, o poder de gerir os interesses coletivos na específica modalidade de gestão de serviços públicos. O suporte de todas essas modalidades de exercício do poder é o poder de sancionar e coacionar. Poder que também é demarcado, limitado, delimitado normativamente como competência e não privilégio, ou uso arbitrário que precipita o poder em prepotência e converte seu titular em déspota. Mas poder despossuído de coação legítima é ineficaz.

#### **4. O Estado Contemporâneo.**

O Estado contemporâneo, como tipologia política de um processo histórico, desdobra as linhas básicas do Estado moderno (pós-medieval). A relação de poder é relação interpessoal imediata entre os titulares do poder e os súditos. A relação política não sofre a refração de entidades intermediais (episcopados, mosteiros, grêmios, fundações, comunas, senhores e vassallos - as potências feudais com funções políticas), pois por sobre o pluralismo dos estatutos pessoais, contrapõe-se

ao governante a coletividade homogênea, que se exprime nos termos nação, povo, sociedade, coletividade. O Estado concentra todas as funções sociais, todos os encargos, todos os fins coletivos que são susceptíveis de serem exercidos por uma estrutura de poder secularizado, normativamente racionalizado. Distribui-se a sub-órgãos, descentraliza-se para adquirir maior eficácia no espaço territorial, desconcentra as funções, delas não se desveste. Desconcentra porque pertence ao centro, e continua pertencendo. Poder militar, poder financeiro, poder tributário, poder de administrar, poder de dirimir a contenciosidade, poder de emitir o direito objetivo, poder de controle e de direção, o Estado, por questão técnica de eficiência, chega a delegar, mas, por questão estratégica de segurança, desses poderes não se desfaz como poder político mais alto, excludente de qualquer outro poder concorrente.

Ainda mais. Se o Estado faz-se absoluto no monarca, que se superpõe a todos os poderes políticos como poder soberano e unitário. A unidade requer a unicidade da chefatura política. A unidade materializa-se na prevalência de um só direito (por sobre o direito canônico e os direitos locais), de um exército uno, de um corpo de funcionários direta ou indiretamente vinculado ao centro (estrutura burocrática da estrutura de poder), de um único centro de império, enfim: o poder supremo de declarar o justo e o legal, de realizar administração, de tributar para robustecer a fazenda pública, de fazer valer as decisões em todos os pontos do território político: unidade e unicidade do titular do poder, unidade do território e unidade pessoal do todo que é a nação (conceito substancialmente político).

O Estado monárquico-absoluto é estatizante da sociedade global porque a sociedade compõe-se, então, de poucas sociedades parciais. Cada indivíduo pertence a poucos sub-grupos (o familiar, o religioso, o profissional, o comunal) e sobre todos eles estende o Estado seu poder. Mas quando multiplicam-

se os grupos, sobretudo os decorrentes do processo econômico do capitalismo burguês, e cada indivíduo se torna o ponto de intersecção de vários grupos, já o Estado se vê impotente para exercer controle e dominação. O individualismo é uma experiência sociológica de cada um. Dele procedem a autonomia religiosa, nacional e pessoal, e a concepção dos direitos do homem e do cidadão. Não é possível, sociologicamente, contraporem-se indivíduo e sociedade, indivíduo e Estado, sociedade e Estado, sem o pluralismo estrutural do universo social.

## 5. Expansão Interna do Estado.

Desde que se perfilou como Estado moderno, o Estado europeu ocidental - seu modelo atingindo as Américas anglo-saxônica e latina - foi invariante o Estado como estrutura de poder político máxima. Toda sua variação foi de forma de governo e de forma de repartição unitária ou federativa de competências. Como forma jurídica, denominou-se *Estado de Direito* e a consolidação legislativa dessa estrutura jurídica foi a *Constituição*. Leis constitucionais materiais tinha-as o Estado monárquico absoluto. E não se pode dizer que era incompatível tal Estado com o liberalismo político, pois essencial ao liberalismo político não era a questão de quem ocupava o posto de titular do poder executivo. Podia - e o foi - ser o monarca, contanto que sua ação fosse limitada por direitos subjetivos privados, garantidos processualmente por juízes e tribunais ordinários, permanentes e independentes.

Mas, no Estado liberal - que podia ser monárquico ou republicano - o povo não era órgão: no processo do poder ele não era sujeito mas tão apenas objeto, ou sujeito na relação de súdito, de subordinado. A relação política é intersubjetiva: é mando e obediência, que só se verifica entre sujeitos. Mas nem sempre é a mesma a situação jurídica do indivíduo ou do povo, um dos polos da relação de supra-subordinação. O que a democracia



acrescenta ao Estado liberal é a posição de sujeito portador de direitos subjetivos públicos, especificamente, de direitos subjetivos políticos; tais direitos importam na participação do povo-órgão no processo de poder. A relação torna-se dúplice: relação de coordenação - no povo participante - e relação de subordinação, o povo autolimitado, subordinado ao poder que é por ele mesmo instituído. Esse auto-governo é a democracia. A função de governo é sempre minoritária: o povo é presença no ato eleitoral, por exemplo, mas representado nos que se investem nas funções de mando. Presentando-se ou representando-se, o povo-órgão participa do poder. E o povo é órgão, colegial, presente, com funções, por mínimas que sejam, enquanto a nação não se apresenta, não se reúne na praça pública, aclamando com plebiscito, ou emitindo decisão com veto ou *referendum*. A nação é um fato histórico e político, não um sujeito exercendo direitos ou cumprindo deveres. Tanto que é fonte primigênia, originária do ato revolucionário - ato extra-normativo, fora do marco do poder estabelecido - ou ato fundacional de Estado. Constitutivo ou desconstitutivo de Estado: o povo é povo dentro da relação de poder vigente.

O Estado liberal cede lugar ao Estado democrático-liberal. Já por o Estado reconhecer uma esfera de direitos individuais, ainda que não concedendo participação do povo no poder, há limitação do poder. Dá-se a primeira manifestação do Estado de Direito, ainda que a limitação normativa do poder seja auto-limitação: o poder, ele, unilateralmente (sob a pressão de uma nova classe social ascendente), limita-se. Com a estrutura democrática de poder, a auto-limitação, se a princípio é partilhada (rei e povo), depois se torna ato de soberania da nação mediante o povo, seu órgão, em cada ponto do tempo histórico (o povo é presença, como auditório, como audiência dos telespectadores, como *meeting*, como sujeito do ato de revolução: institucionaliza-se politicamente como corpo eleitoral).

Se tomarmos abstratamente o Estado como a estrutura de poder (que é relacional: os que mandam e os que obedecem), distinguindo-o como contraposto à sociedade, é legítimo o problema do *quantum* de Estado: até onde chega o Estado, até que ponto pode e deve alcançar? Até que ponto tem chegado, é tema de morfologia descritiva da estrutura política. Até que ponto deve chegar, é tema de uma deontologia estatal (com seus aspectos ideológicos e filosóficos).

O Estado democrático-liberal foi Estado reduzido ao mínimo necessário à ordem e ao progresso da sociedade. A ordem era o valor-meio, o progresso, o valor-fim. Liberdade individual e liberdade econômica eram preeminentes. O mínimo de Estado e o máximo de sociedade significa, ideologicamente, a máxima limitação do poder, pela técnica de divisão dos poderes (um órgão para cada função do poder), direitos fundamentais do indivíduo (supra-constitucionais, até), mínimo de administração e o postulado de que tudo aquilo que for susceptível de empreendimento individual ou grupal deve ficar fora do poder estatal. A contraparte do mínimo de administração é a exaltação da iniciativa privada, da empresa privada num domínio exclusivamente privado: o da economia. O capitalismo precisa dessa despolitização da economia. Precisa do Estado para a proteção nacional da economia. E o Estado protege e fomenta a economia porque dela saca a fazenda pública os recursos para a cobertura dos serviços públicos.

Tão reduzida é a porção de serviços coletivos que se tornam serviços administrativos, tão escasso é o fato administrativo, que um Dicey questiona a existência, na Inglaterra, de um domínio específico abrangido pelo direito administrativo. E tão enérgica é a concepção ideológica das liberdades individuais e grupais, que se resiste à publicização de serviços como educação, assistência hospitalar, transportes e vias de comunicação, atividades bancárias. O primeiro banco federal

na América do Norte foi conquista política, através de decisão política da Suprema Corte: significava a projeção do Estado como Estado-banqueiro e a expansão do Estado federal sobre os restos de confederalismo então sobreviventes. Significava o primeiro passo na superação do mero Estado-administrativo de escassos serviços públicos para uma modalidade de projeção do Estado: o Estado-agente no processo econômico, ainda que reduzido a operações bancárias, além da função tipicamente publicística de agente regulador da moeda e do crédito público.

O direito administrativo do Estado democrático-liberal tem reduzido raio de ação. O que se traduz em satisfação de necessidades coletivas e cujo logro não se obtém dentro de um regime comercial ou industrial de lucro, o que importa em despesa e é deficitário, tudo isto torna-se objeto da administração pública, sobretudo os serviços que atendem à coletividade e que requerem o poder de império de um ente, que é o Estado, como a segurança interna e externa, a proteção alfandegária à produção nacional, a manutenção da ordem, a tutela das lides processuais. Quando conveniente, serviços públicos são efetuados por entes privados, como concessionários ou permissionários.

## 6. O *Quantum* de Estado.

A pergunta que formula Ernest Forsthoff<sup>1</sup>, sobre se temos bastante ou demasiadamente Estado, depende daquela contraposição abstrata Estado/sociedade civil e pode ser respondida de acordo com a circunstância histórica: havia quase nenhum no fim da Idade Média (multiplicidade de estruturas de poder político sem alcançarem a relação típica de Estado); houve no Estado absoluto, que foi absoluto não por absorver toda a matéria social (outros centros de poder social havia), mas por ser ilimitado juridicamente o detentor do poder; houve em quantia reduzida no Estado liberal-democrático, por retrain-se o poder ao

---

<sup>1</sup> E.FORTSHOFF: *Rechtstaat im Wandel*, pp. 63-77.

exercício da justiça, da legislação e da administração, esta subordinada à lei (legalidade da administração) e tida como gestão do serviço público em sentido estrito. Exclui-se da administração toda participação do Estado na produção do bem-estar social: a produção de bens e serviços insusceptíveis de se incluírem no processo econômico. O ingresso econômico insere-se no Estado via impostos, taxas, contribuições, perdendo sua característica econômica para se tornar receita tributária.

Com a crise do Estado liberal-democrático, sobrevém o Estado social-democrático. Então, mais Estado: alarga-se o âmbito do que se reputa serviço público, que não escapa, por isso, à órbita dos fatos administrativos. Por mais abrangente que se tenha o conceito de serviço público, o que nele se contém é uma variável; porém, a publicização e a gestão pelo ente público tipificam-no como administração. Muitos atos econômicos, ou sob base econômica, pela dimensão social que adquirem - qualificação axiológica e política - passam ao campo de atuação do Estado: transportes coletivos, meios de comunicação (foi no transporte ferroviário que o capitalismo clássico teve um de seus itens principais), rodoviários, ferroviários, marítimos e aeroviários, educação, saúde pública, assistência hospitalar, planejamento de transportes, turismo, cinematografia. Tudo isso e mais outros segmentos de vida social se publicizam: são fins promocionais do Estado central, ou do Estado-província, ou da comunidade municipal.

Mas, nada disso perde a característica de administração pública. Traduz maior porção de Estado-administrativo. O Estado vai além, agora como agente interventor no processo social e econômico. Faz-se Estado-empresa: como Estado-banqueiro, Estado-produtor ou Estado-industrial, Estado-comerciante. Objetiva como fim principal e mediato o bem-estar, o interesse coletivo, sim. Mas tem por objetivo imediato o princípio competitivo do lucro. Onde politicamente é

conveniente, quebra as regras do jogo da livre competição, com o privilégio do monopólio. Já não se trata da desconcentração de serviços, destacando-os patrimonialmente e personificando-os, como nas autarquias. Coopera com o particular, num regime de capitalismo híbrido, e dá lugar às sociedades de economia mista; ou se converte em empresa pública e faz-se sociedade unimembre, de sócio único. Se adota esquemas jurídicos de direito mercantil ou industrial, e submete-se a algum regime privatístico (relação de trabalho consoante o direito do trabalho, por exemplo), é com o fim estratégico de escapar aos mecanismos de controle do Estado-administrativo clássico.

## **7. Hipertrofia do Poder Executivo.**

Quando se diz que o Estado se agiganta, pelo incremento de funções e serviços em que se investe, ressalte-se que essa direção hipertrófica não provém do poder em todos os órgãos de que se compõe. Não é do órgão legislativo clássico, tido por representante do povo, emitente exclusivo da norma com validade de vontade geral. O Estado liberal-democrático é um Estado-legislador, Estado legalista. A vontade geral máxima é vontade constituinte, cujo produto é a Constituição, que faz do Estado um Estado-de-direito, em sentido material. Materialmente só é Constituição aquele estatuto do poder que reparta o poder em poderes e que consigne os direitos fundamentais do indivíduo e suas garantias.

A preeminência tampouco reside no judiciário, pois este exerce a prestação jurisdicional nos conflitos em que se conteste direito individual, ou nas relações em que o poder prejudique, por ato ou omissão, direitos subjetivos individuais assegurados. O judiciário não é árbitro decisório da lei. Onde o liberalismo democrático foi mais coerente, não se reconheceu

controle jurisdicional da inconstitucionalidade dos atos legislativos. Compreende-se. O poder legislativo exprime, na lei, a vontade geral e representa a soberania popular. O que se propunha a Revolução Francesa, tipicamente liberal-democrática, era limitar o poder executivo, tirando-lhe a função de legislar, ou mesmo de co-legislar. A ideologia revolucionária não instituiu os juízes nessa função controladora. Chega-se ao ponto, como observa Laferrière<sup>2</sup>, entre outros, de em certa fase proibir-se o judiciário de interpretar os atos legislativos (interpretar com alcance construtivo, ou simplesmente dar o entendimento hermenêutico, sem ir além dos textos), devolvendo-se mesmo, através dos *referees*, ao próprio órgão, a faculdade da interpretação autêntica.

Com o Estado social-democrático, crescentemente socializante, o órgão de poder mais fortalecido é o governo. Esse fato independe da forma de governo, da forma de Estado ou do regime: monárquico ou republicano, unitário ou federal, presidencial ou parlamentar, em todos os sistemas políticos há incremento das funções administrativas, de um lado; de outro, há funções não propriamente administrativas que se delegam ao executivo.

Acrescentemos: independe esse reforço do executivo da estrutura social econômica subjacente ao sistema político: Estado de neo-capitalismo, privado ou privado e público, ou Estado com monopólio do capital, em todos a administração fortaleceu-se, alargou-se, tomando matérias que eram legislativas (deslegalização no sistema francês atual), ou ampliando a faixa de discricionariedade administrativa e política, insusceptível de exame judicial de mérito. Observe-se como se enriquece o elenco de conceitos elásticos, não tipificados, como os de ordem pública, segurança da nação e segurança do Estado, necessidade coletiva, moralidade pública, bem comum, interesse social, no

---

<sup>2</sup> L.LAFERRIÈRE: *Manuel de Droit Constitutionnel*.

marco dos quais se movimenta o Estado, com opções entre possibilidades interpretativas, que são tomadas de posições ante valores sociais, políticos, econômicos, culturais, no exame material dos quais a administração é idônea intérprete.