

O ESTADO EM QUESTÃO: PRESENTE E FUTURO

NELSON SALDANHA

Sumário: — 1 — “Presentes” e “futuros”. 2 — O Estado como figura histórica. 3 — Crises e teorizações. 4 — Ainda as crises: aspectos correlatos. 5 — Variáveis. 6 — Observações finais.

1 — “Presentes” e “futuros”

Uma reflexão sobre o futuro do Estado, ou sobre seu presente e seu futuro, envolve dificuldades análogas às de toda outra que se refira ao “futuro” e ao “presente” de qualquer instituição. A alusão ao tempo e à sua relação com as coisas, ao antes e ao depois, ou ao agora, corresponde à tomada de algumas referências norteadoras: assim as coisas de hoje são referências para a indicação de um fluxo que chega até elas, e para a cogitação concernente ao que possa ocorrer depois delas. A historicidade da vida humana e da experiência (a social e política inclusive) é algo incontestável, mas com frequência a sua compreensão tropeça na necessidade de demarcar porções de tempo, que nos fazem falar de épocas, processos e contextos.

Com frequência os homens que vivem em determinados períodos têm a impressão de testemunhar tempos especiais: parece-lhes ser peculiarmente difícil, crítica ou decisiva a época em que lhes foi dado viver. E então questiona-se a sobrevivência de certas coisas; pergunta-se a “crise” (ou algo semelhante) permitirá a permanência da arte, a da família, a da moral, ou a do próprio ser humano. Desde Hegel tem-se pensado na extinção da filosofia, que, segundo certo modo de ver, se teria esgotado no grande e complexo sistema do mestre alemão. Pensa-se correlativamente no “fim da história”, que no esquema hegeliano sofreria uma parada, quando o processo dialético se realizasse em seu estágio final.

O tema do “futuro” sempre se equaciona, obviamente, em função das estruturas do presente: o presente com sua precariedade e sua fugacidade. Dentro disto se vem colocando também, e sempre em ligação com a própria crise do humano, a indagação sobre as perspectivas da política, bem como a do Direito e a do Estado. Não por acaso se tem aludido, desde a primeira metade do século vinte, à morte do Direito e do Estado. Desde antes, aliás, se tivermos em conta a teoria de Marx sobre o perecimento do Estado, paralela — o que é curioso — às previsões dos liberais de seu tempo (Spencer por exemplo) sobre a redução do Estado ao mínimo.

A reflexão sobre presentes e futuros supõe contudo, como é óbvio, uma alusão aos passados: o “presente” é sempre um trecho, de extensão variável, que radica em outros trechos e nasce de momentos contíguos. No caso da alusão às instituições, o próprio conhecimento das formas presentes, bem como sua valoração, de que se parte para cogitar do futuro, implicam o conhecimento e a valoração das formas passadas, com sua carga de historicidade e de exemplaridade. No passado estão os modelos e os padrões, genéricos estes, específicos aqueles, que a historiografia veio fixando, sobretudo a partir da imagem da *polis*, cuja conceituação demandou a comparação com formas outras, anteriores ao mundo helênico, ou contemporâneas dele. Ou seja, reinos, impérios, principados.

2 — O Estado como figura histórica

A linguagem didática utiliza, vez por outra, a distinção entre um “sentido amplo” e outro “restrito”, para situar a abrangência de certos conceitos próprios das ciências sociais. Quando se menciona o Estado em sentido amplo, alude-se a todas as formações políticas soberanas, ou pelo menos autônomas, localizadas em determinado território. Em sentido restrito, o Estado se distingue de outras formações, e seu conceito se realiza peculiarmente no caso do chamado “Estado moderno”, considerado como uma estrutura histórica específica. Mas, o que ocorre com a imagem do Estado moderno, ou seja, o fato de destacar-se historicamente durante o trecho final do feudalismo, em um processo de centralização e de concentração, pode ser observado também no advento do Estado romano, senão mesmo em outros casos.

O que quero dizer é que as imagens históricas não nos mostram apenas eventos particulares, mas também generalidades e permanências. Ao tratar do Estado, temos de ter em conta não somente as variáveis que sua figura apresenta, mas igualmente a própria persistência da figura. A permanência do Estado é certamente correlata das condições sócio-culturais que o possibilitam,

incluindo-se nessas condições as formas de poder e de dominação que constituem o fenômeno estatal. É também correlata da permanência do direito e da burocracia.

Hegel, que aludiu ao Estado como algo que veio depois da família e da sociedade, atendendo à exemplaridade da história antiga, juntou as noções de Estado e de Direito sob o conceito metafísico de “Espírito objetivo”. Mas na geração de Max Weber começou-se a falar de dessacralização, e a pensar a racionalidade como categoria histórica — ligada, de resto, à burocracia.

André Piettre escreveu que as sociedades nascem na religião e morrem na burocracia: a frase configura a linha da dessacralização, mas assinala na burocracia um sentido de terminalidade, reveladora da morte histórica das sociedades.

Mas, ao tratar de permanências e depois de citar Hegel vale mencionar com este a idéia de *Aufhebung*, que corresponde à cumulatividade da experiência histórica, dentro da qual a sucessão dialética de negações, que arrastam afirmações e formam sínteses, se constrói da permanência ao menos parcial do que é destruído. Assim o Estado “absoluto” pressupõe as demarcações nacionais, e criou uma ordem administrativa que foi mantida pelo Estado liberal. O Estado liberal trouxe um modelo constitucional, constante de poderes e garantias, que foi aproveitado pelo Estado dito social. As coisas mudam, as coisas ficam.

3 — Crises e teorizações

Aludi algo acima à noção de crise, que aqui retomo com especial referência ao mundo ocidental posterior à Revolução Francesa. A indicação coincide mais ou menos com o consolidar-se do processo dessacralizador: as descontinuidades e os conflitos do mundo burguês e secularizado são crises na teoria e na prática, ou seja, no plano dos conceitos e no das instituições. Os problemas trazidos pelas revoluções ditas liberais, ou burguesas, foram problemas do Estado Nacional, definido desde seus inícios no tocante ao espaço, ou seja, ao território, mas indefinido quanto às formas internas e às opções ideológicas. A crise do Estado nacional se esboçou desde que a referência aos direitos individuais trouxe um potencial desmentido ao poder compacto da ordem estatal; isto foi observado, há décadas, por Gino Gorla. O modelo do Estado nacional envolveu, de qualquer sorte, diversos contrastes e implicou diferentes conotações, estudadas em livro clássico por Friedrich Meinecke. A tudo isso cabe somar enfim a crise do próprio fenômeno *nação*, verificada nos dois últimos séculos, desde que a imagem romântica do *ser* nacional passou a

ser combatida pelas teorias que preferem aludir a classes do que a povos, bem como pelo internacionalismo e pelo plurinacionalismo que se tornaram crescentes. A chamada crise do Direito, registrada de diferentes modos a partir de certo trecho do século corrente, tem relação com a crise do modelo racional de ordenamento jurídico, que supunha a validade de alguns conceitos basilares, e que supunha o Estado como garantidor da aplicação das normas: o Estado nacional, soberano e legítimo.

Mencionando mais uma vez o pensamento de Hegel cabe repetir que em sua doutrina o advento do Estado pressupõe a experiência da família e a formação da sociedade: passagem do espírito subjetivo ao objetivo. Não é necessário adotar as expressões de Hegel a respeito da essência do Estado (seu caráter divino ou semi-divino); mas de qualquer sorte parece válido reconhecer que a estruturação do Estado, tanto no mundo antigo quanto no Ocidente pós-medieval, envolveu a consolidação do chamado *espaço público*, que Habermas estudou em livro conhecido, e que Hannah Arendt analisou na obra sobre a condição humana. O espaço público como núcleo comum e destarte “político” da convivência urbana e da ordem social; o Estado como organização de funções em torno desta ordem e daquela convivência.

4 — Ainda as crises. Aspectos correlatos

Aludi ao Estado moderno com seus estágios, que de certo modo correspondem aos estágios da secularização, consolidada com o iluminismo e continuada após ele. Secularização sempre significa crise, quer se trate do mundo grego e romano, quer do accidental.

O Estado ocidental moderno estruturou-se paralelamente à formação do capitalismo e da sociedade burguesa. Em sua estruturação incluiu-se o triunfo do direito legislado sobre o costumeiro, bem como o do liberalismo que redigiu constituições e fixou direitos e garantias. Pouco acima falei do Estado liberal, colocado como um passo dentro da acumulação dos modelos constitucionais, que vão da unificação administrativa, operada no âmbito do absolutismo, ao sentido “social” da extensão dos direitos e dos serviços, próprio da fase que sucedeu às garantias liberais.

Crises e estágios estão também no processo histórico do chamado *Estado de Direito*: primeiro a constitucionalização, obra ainda do legalismo vindo da fase absoluta, depois a consolidação dos direitos, depois as crises surgidas ao tempo do chamado Estado social, que promoveu o “bem-estar” mas interveio na vida concreta das nações, na econômica sobretudo. O mesmo se diga do processo histórico da democracia moderna, com as alusões à soberania popular

em Altúcio e em Rousseau, e com o desdobramento dos *ismos* despertados no século dezenove.

Desde o século dezenove vivemos este tempo de crises, no qual as grandes formas históricas permanecem, mas por toda a parte alteradas e em dificuldades. Tal ocorre com a família, com a Escola (inclusive com a Universidade), e certamente com o Estado. Também com o Direito, obviamente. Vivemos, como na teoria jurídica já se tem acentuado, um tempo de decodificações, a idade da decodificação para usar a expressão de Irti. Massificação e decodificação, e nos termos de certos filósofos “desconstrução”: ou seja, fragmentação e desestruturação, saturação e esvaziamento, como se as formas consagradas na tradição fossem viradas ao avesso.

Evidentemente tudo isso traz à baila a crise da idéia de *sistema*, na filosofia e nas ciências sociais, na jurídica inclusive. Crise relacionada com a do *racionalismo*, que havia justificado o Estado e construído a exigência do sistema, havia criado os códigos e definido as linhas centrais da ordem jurídico-estatal. Crise, portanto, da própria imagem das relações entre o *Estado* e a *sociedade* que o contratualismo havia delineado do modo mais harmônico possível, e que os abalos revolucionários e pós-revolucionários haviam comprometido. O problema inclui as alterações da própria configuração da sociedade, deslocada do modelo *nacional* surgido com o Estado absoluto. A planetarização, por um lado, e o ressurgimento dos particularismos, por outro, têm, nos decênios mais recentes, complicado o perfil das sociedades nacionais.

A este respeito vale mencionar o problema da *soberania*. As reformulações do convívio entre os Estados e das hegemonias internacionais, transformaram substancialmente a noção e a experiência da soberania, inclusive dentro dos contextos correspondentes à formação de “comunidades” e de associações específicas. Não creio que possamos prever, com clareza, o que virá a ser dessas associações.

5 — Variáveis

A pergunta pelo futuro do Estado deve, por tudo isso, ser feita dentro de um questionamento sobre o destino das sociedades nacionais, da politicidade e do plano institucional da vida histórica. Estou falando de politicidade no sentido — já utilizado em outros textos — de conjunto das estruturas institucionais que constituem o viver dos homens. Acima foi visto que a crise do Estado se liga genericamente à das instituições. Destarte seu futuro não se desliga do das estruturas que perfazem o que se chama de sociedade: o que pode alterar-se é o modo como sociedade e Estado se vinculam. A alusão

certamente deve estender-se ao Direito: ambos os “futuros”, o do Estado e o do Direito, são imponderáveis, como todos os futuros, mas por certo não ocorrerão gratuitamente.

A oposição ao Estado vem, ultimamente, procedendo de dois pontos bastante diversos. Temos tido a crítica do Estado por parte de uma certa crítica meio marxista, que o reduz à função de “dominação” e que fala confusamente do “mito” do Estado; e temo-la tido partindo dos políticos e economistas ditos néo-liberais, que preconizam a *diminuição* do Estado, como se preconizava ao tempo do *laissez-faire*. Entretanto a redução do Estado a um sentido de mito, ou a um processo de dominação, omite a sua realidade histórico-política, ligada à evolução das estruturas sociais como um todo. Por sua vez, a referência ao “tamanho” do Estado, com o pleito por uma diminuição, traduz quase sempre os interesses do capitalismo globalizador e privatizante. Com frequência esse pleito deixa de lado o tema das relações entre a função de governar e a de administrar, ambas próprias do Estado, ambas irreversivelmente inseridas na figura daquele Estado “prestador de serviços” mencionado há tempos por Laski e por Duguit, por Forsthoff posteriormente. A presença positiva do Estado corresponderá ao volume do que a sociedade lhe cobra em termos de serviços: tentar reduzir o Estado a um mínimo é esperar que as demandas sociais desapareçam, ou que sejam atendidas dentro da dimensão privada — o que coloca, para a dinâmica política, problemas delicados. Creio aliás que, a estas alturas dos tempos, o hiperprivatismo é uma utopia perigosa.

Uma variável que deve ser tida em conta corresponde, contudo, à questão das *formas de governo*. Em momentos outros a discussão sobre o assunto consistiu basicamente na análise da monarquia, ou da república, na contraposição entre ambas ou na construção de um esquema tripartite, retirado de Aristóteles (que por sua vez pressupusera Heródoto e Platão). No século vinte o contraste mais relevante ficou sendo entre autocracias e democracias, com um reiterado debate sobre as bases, os tipos e o destino da democracia. Este destino depende seguramente das relações entre poder e sociedade, envolvendo-se aí questões de técnica e de ideologia, concernentes a regimes, sistemas eleitorais e partidos. As dificuldades da democracia, sempre ressurgentes (sobretudo nos países periféricos), comprometem a reflexão objetiva sobre o perfil do Estado.

Por outro lado, alterou-se profundamente a situação dos Estados nacionais em face da comunidade internacional, já pela implacável invasão das informações, já pelo estilo das novas hegemonias. Até a Segunda Guerra, para tomarmos uma referência, os problemas internos de cada nação, e de cada Estado, eram realmente internos e não havia maior intromissão sobre eles — mesmo

com os organismos internacionais surgidos no fim do século dezenove ou após a Primeira Guerra Mundial. Hoje temos a permanente interferência de organizações privadas em problemas nacionais ou locais; temos além disso a fiscalização dos governos nacionais por parte de certas entidades econômicas, como o FMI, na verdade controlado pelos Estados Unidos, com isso retornamos ao tema da soberania e bordejamos, de novo, a questão das “comunidades” que agrupam nações, ou Estados, sem entretanto tratar-se da velha figura das *uniões* de Estados.

Outra variável, que incide sobre o tema (e em relação com o item precedente) é a diferença existente entre os diversos “mundos” em que a linguagem política vem dividindo a humanidade: do segundo deixou-se de falar, desfeita a União Soviética, mas o terceiro se desdobra às vezes em um quarto, conforme critérios e momentos. O subdesenvolvimento, contra o qual lutam os países latino-americanos e africanos, bem como outros da Ásia, pede sempre a ação do Estado como agente econômico e como modernizador, embora os governos possam, naqueles países, conduzir políticas contraproducentes e antipatrióticas.

6 — Observações finais

Não compartilho, como já se percebeu, das posições que combatem a existência do Estado: tanto as que vêem nele simples expressão de um predomínio de classe, como as que nele enxergam um estorvo para a vida econômica. Penso, e já toquei no assunto, que na dinâmica da história certos momentos da experiência política são cumulativos: e daí o Estado moderno ter conjugado a unidade administrativa com as garantias constitucionais, vinda aquela do absolutismo, estas dos esquemas liberais. E sobre esses esquemas se apoiariam as funções do chamado Estado social, em suas variantes, bem como, aliás, os desdobramentos dos direitos ditos sociais.

Ao apontar para estes aspectos, que revelam continuidades e transformações, constatamos a presença do Estado como um dado histórico, com seu perfil político e sua conexão com a ordem jurídica. Deste modo entendemos o Estado como um correlato do *poder legítimo*: pessoalmente não sei imaginar um direito sem Estado — mesmo sem me ter como “juspositivista” — nem uma sociedade sem Estado: legitimidade, funções, aplicação do Direito, tudo isto supõe o Estado, ainda que reordenado em seus contornos dentro das novas comunidades, ou redimensionado pelas pressões da “globalização”. Considero uma utopia a concepção de uma ordem constitucional sem o Estado. Os autores que falam em sociedades sem Estado (aqui recordo o conhecido livro de Pierre Clastres, de 1974, como a respeito de direito sem Estado citaria a recente obra

de Cohen-Tanugi), se acham muito mais ligados ao estudo empírico dos indígenas do que propriamente à teoria do Estado. Entretanto, citaria um texto relativamente recente do professor Jorge Vanossi sobre a crise e a transformação do Estado moderno, expressando posição análoga à que aqui defendo, e chamando a atenção para os problemas ético-políticos que cercam a questão da crise do Estado⁽¹⁾.

* * *

Provavelmente os mecanismos de internacionalização técnico-político-econômica, que tão visíveis e ostensivos se acham hoje, reordenarão o mundo em função de interesses hegemônicos. É possível, porém, que não destruam os ordenamentos jurídico-estatais. Quando afirmo que a sociedade e o direito necessitam do Estado, penso que as sociedades nacionais seguirão existindo, por algum tempo ao menos, e que durante esse tempo o Estado existirá em cada âmbito nacional como estrutura, ainda que, possivelmente, em certos casos a soberania como poder efetivo tenha sido suprimida. Não se pode prever o futuro das grandes oligarquias internacionais, como não se pode saber o destino das minorias étnicas. É possível que o império norte-americano entre em dificuldades, e que povos hoje inferiorizados reencontrem seu caminho.

Não sei também que rotas a democracia seguirá. A universalização do sufrágio, por via tecnológica, será ou não um benefício para a situação concreta do povo, em cada país ou região, em face do poder dos governos e dentro das miragens que a chamada “mídia” oferece. Não sei se podem prever resurgências da autocracia, sempre pensáveis em face da massificação que ocorre por toda a parte, e dos ressentimentos latentes. O pluralismo de formas é uma experiência importante, mas ocorre com elas o que ocorre com a temática das formas de governo: constituem assuntos que principalmente interessam à classe média.

Em nosso país, onde — para usar uma frase de Tobias Barreto — o Estado se criou antes da nação e se tornou mais organizado do que ela, em nosso país a questão do Estado oscila hoje entre os ataques casuísticos dos néo-liberais e o democratismo meio vago de certas esquerdas, sem que se delineiem com clareza os contornos de um Estado que promova o desenvolvimento sem aderir para o autoritarismo. Creio que nenhum “ismo”, sozinho, poderá conduzir nosso país nos dias que correm: pessoalmente pensaria em uma socialização no plano econômico, aliada a um indeclinável liberalismo no concernente às estruturas constitucionais: uma espécie de “constituição mista” (com remissão a Políbio e Fortescue mas em outro sentido), com um freio nas privatizações

prejudiciais à nação, e com um Estado repensado a sério. Um Estado apto a reeducar o povo, e a reabilitar-se em função do povo.

NOTA

(1) — “Crisis y transformación del Estado moderno”, em G. Carcassone e outros, *Transformaciones del derecho público* (Ed. Ciudad Argentina, B. Aires, 1994). A edição do livro de Clastres de que disponho é a tradução brasileira *A sociedade contra o Estado*, Francisco Alves, 1978; do de L. Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'État*, col. Quadrige, ed. PUF, Paris 1992 (1ª edição em 1985).

--oOo--

Quem dá às Constituições realidade não é a inteligência, que as concebe, nem o pergaminho, que as estampa; é a magistratura, que as defende.

RUI BARBOSA